

ASPECTS JURIDIQUES DE L'ORDRE NATIONAL DES VÉTÉRINAIRES

THÈSE

présentée

à L'UNIVERSITÉ CLAUDE BERNARD de LYON

(Médecine - Pharmacie)

et soutenue publiquement le 17 Juin 1976

pour obtenir le grade de Docteur Vétérinaire

par

Didier FAU

né le 25 Juillet 1952

à VIVIERS (Ardèche)



ASPECTS JURIDIQUES DE L'ORDRE NATIONAL DES VÉTÉRINAIRES

THÈSE

présentée

à L'UNIVERSITÉ CLAUDE BERNARD de LYON

(Médecine - Pharmacie)

et soutenue publiquement le 17 Juin 1976

pour obtenir le grade de Docteur Vétérinaire

par

Didier FAU

né le 25 Juillet 1952

à VIVIERS (Ardèche)



ASPECTS JURIDIQUES DE L'ORDRE NATIONAL DES VÉTÉRINAIRES

THÈSE

présentée

à L'UNIVERSITÉ CLAUDE BERNARD de LYON

(Médecine - Pharmacie)

et soutenue publiquement le 17 Juin 1976
pour obtenir le grade de Docteur Vétérinaire

par

Didier FAU

né le 25 Juillet 1952
à VIVIERS (Ardèche)



**PERSONNEL ENSEIGNANT DE L'ECOLE NATIONALE
VETERINAIRE DE LYON**

Directeur

Monsieur le Professeur FROGET

Directeurs honoraires

Messieurs les Professeurs JUNG,
TAPERNOUX, FLORIO.

Professeurs.

1 - Pharmacie et Toxicologie	M. LORGUE
2 - Anatomie descriptive - Extérieur - Anatomie appliquée	M. BARONE
3 - Physiologie - Thérapeutique - Pharmacodynamie	M. BOST
4 - Histologie - Embryologie - Anatomie pathologique	M. LUCAM
5 - Hygiène et Industrie des aliments d'origine animale	M. FLACHAT
6 - Parasitologie et Maladies parasitaires	M. EUZEBY
7 - Pathologie médicale des équidés et des carnivores - Législation vétérinaire	M. FONTAINE
8 - Pathologie médicale du bétail et des animaux de basse-cour	M. COTTEREAU
9 - Technique chirurgicale - Pathologie chirurgicale	M. COULON
10 - Obstétrique - Pathologie de la Reproduction	M. BERTRAND
11 - Pathologie générale - Microbiologie Immunologie	M. OUDAR
12 - Ethnologie - Zootechnie - Economie rurale	M. FROGET
13 - Botanique appliquée - Agronomie - Alimentation	M. WOLTER
14 - Physique et chimie biologiques et médicales	M. MAGAT
15 - Maladies contagieuses - Zoonoses - Législation sanitaire	M. JOUBERT

PROFESSEURS SANS CHAIRES

M. FERNEY (Détaché à l'Institut de Médecine et Sciences Vétérinaires de Dakar).

MM. CHANTEGRELET, JEAN-BLAIN, LAPRAS.

MAITRES DE CONFERENCES

MM. BOIVIN, DELATOUR, DESCHANEL, LE NIHOUE.

MAITRES ASSISTANTS AGREGES

MM. GASTELLU, MOUTHON.

MAITRES ASSISTANTS

Mme CHAUVE, MM. DALBIEZ, FARGES, FRANCK, GEVREY, KECK,
Mlle LAVAL, MM. LEGEAY, PRAVE, RICHARD.

ASSISTANTS

MM. CHERMETTE, DESCHEPPER, Mlle DOMENEC, MM. FAU, HALGRAIN,
GOUY, HARS, HEANEY, LABE, LENNOZ, Mme LENNOZ, MM. LIEVRE,
PAYAN, SCLAVON.

EXAMINATEURS DE LA THESE

Président	:	M. le Professeur BOURRET	de la Faculté de Médecine.
Premier Assesseur	:	M. le Professeur FONTAINE	de l'Ecole Nationale Vétérinaire.
Deuxième Assesseur	:	M. le Professeur LAPRAS	de l'Ecole Nationale Vétérinaire.

L'Université Claude Bernard (Médecine-Pharmacie) de LYON et l'Ecole Nationale Vétérinaire de LYON, déclarent que les opinions émises dans les dissertations qui leur sont présentées, doivent être considérées comme propres à leurs auteurs et qu'elles n'entendent leur donner ni approbation ni improbation.

A mes parents.

A ma femme.

A toute ma famille.

A tous mes amis.

A monsieur le Professeur BOURRET
de la Faculté de Médecine de LYON.

qui nous a fait le grand honneur d'accepter la
présidence de notre jury de thèse.

Hommages respectueux.

A Monsieur le Professeur FONTAINE

de l'Ecole Nationale Vétérinaire de LYON

qui nous a inspiré ce travail et nous a toujours
réservé un accueil bienveillant
qu'il veuille trouver ici, l'expression de notre
vive reconnaissance.

A Monsieur le Professeur LAPRAS

de l'Ecole Nationale Vétérinaire de LYON

qui a accepté de participer à notre jury de thèse
avec l'assurance de notre profond respect.

A tous nos maîtres de l'Ecole Nationale Vétérinaire
de LYON.

TABLE DES ABREVIATIONS

A.J.D.A.	Actualité juridique, édition, Droit administratif.
Ann.L.	Annales des Loyers (revue mensuelle)
Bull.	Bulletin des arrêts civils de la Cour de Cassation
Bull.crim.	Bulletin des arrêts criminels de la Cour de Cassation.
Cass.	Cour de Cassation
Cass. Civ.	Cour de Cassation, chambre civile
Cass. Com.	Cour de Cassation, chambre commerciale
Cass. Crim.	Cour de Cassation, chambre criminelle
Cass. Req.	Cour de Cassation, chambre des Requêtes
Cass. Soc.	Cour de Cassation, chambre sociale
C.Civ.	Code civil
Cons. d'Etat	Conseil d'Etat
C.Pr.civ.	Code de procédure civile
D.	Recueil Dalloz
D.P.	Dalloz périodique
Gaz.Pal.	Gazette du Palais
J.C.P.	Jurisclasseur périodique (Semaine juridique)
N.R.D.	Nouveau répertoire de droit Dalloz
R.D.P.	Revue de droit public
Rec.	Recueil
Rev.Ordre	Revue de l'Ordre des vétérinaires
somm.	sommaires
Trib.	Tribunal de grande instance (civil)
Trib.corr.	Tribunal correctionnel

INTRODUCTION

La profession de vétérinaire fait partie des professions dites «libérales», professions difficiles à définir en raison de leur variété, mais qui présentent toutes, les traits communs suivants:

- «**Les tâches accomplies par les membres des professions libérales sont toutes des tâches intellectuelles, qui demandent une compétence technique et scientifique**» (1). Cette compétence est généralement acquise par des études, sanctionnées par des diplômes ou des titres; elle exige en outre une information permanente pour tenir ces connaissances au courant de la recherche scientifique ou de l'évolution des lois.

- Les membres de ces professions ont avec leurs clients des rapports d'une nature particulière: ils doivent les éclairer, les guider, les conseiller, mais ils restent libres de choisir eux-mêmes les moyens d'accomplir leur mission; ils ne reçoivent pas d'eux des instructions, encore moins des ordres; ils contractent envers eux des obligations de moyens, non de résultat; leurs rapports avec la clientèle reposent sur la notion de «**confiance**» (2).

- leur rémunération ne consiste pas dans un salaire, mais dans des

(1) - P. STILLMUNKES: «*La notion de profession libérale et son évolution récente*», A.J.D.A. 1964 - I - 403.

(2) - René SAVATIER: «*L'origine et le développement du droit des professions libérales*», Archives de philosophie du droit, nouvelle série 1954 No 6.

«honoraires», échappant par nature à une tarification uniforme, établis non d'après l'acte accompli mais aussi en fonction des connaissances acquises, et susceptibles de varier selon les ressources des clients: **«L'entente directe entre malade et médecin en matière d'honoraires est la possibilité pour le médecin d'assurer aussi bien les soins gratuits à l'indigent que modérément rétribués à l'économiquement faible, ou que largement honorés par le malade fortuné»** (3).

- Enfin l'exercice de ces professions est à la fois, relativement indépendant de toute autorité extérieure, notamment de celle de l'Etat - dans le cadre de la loi - et soumis à des règles établies par les organismes professionnels investis de ce pouvoir. C'est cet aspect que nous retiendrons principalement dans la présente étude.

Il n'existe aucune définition légale de la profession libérale: seul l'usage lui reconnaît ce caractère. Il n'en existe pas non plus de liste exacte ou complète (4).

Ces professions évoluent elles-mêmes. Jadis réservées à la classe bourgeoise, leur recrutement tend à se démocratiser, mais reste encore conditionné par la longueur et le coût élevé des études qui en commandent l'accès. Autrefois désintéressées (en principe), elles sont devenues ouvertement des professions lucratives (5), sans que la recherche du gain en forme l'objet essentiel: certains procédés de gains y restent prohibés, et ceux qui les exercent doivent s'abstenir de toute activité ou de tout procédé de nature commerciale.

L'indépendance, caractère primordial des professions libérales (6), s'est longtemps opposée à une réglementation de leur exercice. Mais, par la force même des choses, elles ont été amenées à s'organiser elles-mêmes, à

(3) - Dr PORTES: *«A la recherche d'une éthique médicale»*, Paris 1954, p.94.

(4) - Ainsi l'énumération de l'article L 648 du Code de la Sécurité Sociale oublie les avocats, mais comprend les pharmaciens, qui sont commerçants, et les agents de change pour lesquels ce caractère est discuté.

(5) - *«N'est-il pas contradictoire de parler d'activité professionnelle désintéressée? Une profession n'est-elle pas toujours destinée à procurer des moyens matériels de vivre à celui qui l'exerce»* (Jean SAVATIER: *«Etude juridique de la profession libérale»*, thèse Poitiers 1947, p.38.

(6) - *«Les membres des professions libérales ne doivent en aucune manière être soumis à un lien de subordination. Ce système est considéré par les défenseurs de la conception traditionnelle comme pouvant seul convenir à la nature des services rendus qui ne supposent ni contrôle ni autorité»* (P. STILLMUNKES, op. cit. note 1 p.408.)

édicter leurs propres Codes d'exercice. Cette évolution a été très lente. Ce sont les avocats qui, les premiers, ont constitué un «Ordre» soumis à une discipline interne. Par la suite, d'autres professions se sont organisées dans le cadre et sur le modèle des anciennes corporations. L'individualisme révolutionnaire a fait condamner ces «privilèges», et le libéralisme de la bourgeoisie du XIX^e siècle s'est longtemps opposé à la discipline d'une organisation autoritaire. Cependant les intéressés eux-mêmes ont parfois éprouvé le besoin de cette discipline: bien avant d'être incorporés dans un Ordre, les architectes ont eux-mêmes établi le Code de leurs devoirs professionnels (7).

Il fallut l'établissement, pendant l'occupation allemande, d'un Etat autocratique, pour que ce libéralisme disparût au profit d'un système interventionniste. Sur le modèle des anciennes corporations (alors en vogue), le gouvernement de Vichy institua, par voie autoritaire, des «Ordres» professionnels, dotés encore d'une certaine autonomie, mais soumis à son contrôle, et hors desquels l'exercice des professions devenait impossible, et même délictueux.

«Ce n'est que le 18 février 1942 qu'une ordonnance crée, en même temps que celui de diverses professions libérales, et à l'image de celui des avocats, un ORDRE NATIONAL DES VETERINAIRES FRANCAIS... Cet Ordre défend les intérêts matériels et moraux de la profession, et assure la discipline de celle-ci. Tous les vétérinaires, même fonctionnaires, militaires excéptés, doivent y être inscrits» (8).

Mais, en même temps, cette ordonnance supprimait les Syndicats professionnels.

A la Libération, se posa le problème du retour à l'ancien libéralisme, ou de l'aménagement de la nouvelle institution. Les tendances du nouveau régime restaient autoritaires, et les intéressés eux-mêmes étaient favorables au maintien d'Ordres professionnels. Chez les vétérinaires, l'assemblée générale des Présidents régionaux adopta, le 19 janvier 1945, une formule nouvelle, divisant les attributions entre un Ordre obligatoire, chargé des fonctions administratives et disciplinaires, et un Syndicat chargé de la défense des intérêts matériels de la profession.

C'est cette conception dualiste qui fut adoptée: **«La loi du 20 août 1947 fait revivre le syndicat des vétérinaires, celle du 23 août 1947 fait de l'Ordre un organisme officiel» (8).**

(7) - Pr. LIET-VEAUX: *Traité de «La profession d'architecte»*, No 18 ss.

(8) - Alain CHARTIER, thèse Alfort 1968.

C'est le régime encore en vigueur.

La loi du 23 août 1947 a été insérée dans le Code rural (articles 309 et suivants), publié le 1er juillet 1956. Ces textes ont fait l'objet de deux modifications ultérieures: par le décret No 63-67 du 25 janvier 1963, qui posa le principe d'un Code de déontologie, puis par la loi No 71-450 du 16 juin 1971, qui ajouta les articles 309-1 à 309-8 au Code rural, consacrés principalement aux activités permises aux élèves ou anciens élèves des Ecoles Vétérinaires n'ayant pas encore le diplôme de docteur-vétérinaire.

Ce résumé historique permet de mieux comprendre la complexité du régime actuel des professions libérales, et les attributions dévolues aux Ordres, spécialement à celui des vétérinaires. Comme l'écrivait le doyen HAURIOU: **«Le système juridique n'est pas homogène... Il est, comme l'écorce terrestre, constitué de plusieurs couches ou stratifications»** (9).

Ces institutions ont fonctionné sans trop de difficultés jusqu'à ces dernières années, et bénéficient donc d'une expérience déjà longue. Mais l'évolution rapide de la société commence à s'accomoder assez mal d'un système auquel on reproche surtout son immobilisme. De leur faculté d'évolution et d'adaptation dépend probablement la survie des Ordres professionnels. Encore faudrait-il savoir si un autre régime est compatible avec les conditions propres à l'exercice des professions libérales.

La meilleure façon de juger de la valeur d'une institution, c'est de voir comment elle fonctionne. Nous allons essayer, à travers l'Ordre des vétérinaires, de donner un aperçu d'ensemble de ce fonctionnement, sans oublier les éléments particuliers à une profession qui, pour se rapprocher par certains aspects de la médecine, en diffère profondément dans ses modalités d'exercice.

Rôle et pouvoirs de l'Ordre

En vertu des textes en vigueur, et d'une conception issue de la tradition, l'Ordre des vétérinaires est investi de plusieurs missions, et de pouvoirs différents pour l'accomplissement de chacune d'elles:

- il détient un pouvoir réglementaire, qui caractérise sa relative autonomie par rapport à l'Etat;
- il détient et exerce un pouvoir d'administration sur l'ensemble de la profession, dont la manifestation principale est l'établissement du tableau;
- il exerce un pouvoir disciplinaire;

(9) - HAURIOU: « *La jurisprudence administrative* », tome II p.123.

- il joue un rôle social;
- enfin il représente et défend les intérêts moraux de la profession, jouant ainsi un rôle qui empiète quelque peu sur celui du Syndicat.

La conciliation de ces divers aspects pourrait sembler difficile, si cet ensemble ne découlait pas d'une expérience pratique.

Pouvoir réglementaire

Le pouvoir réglementaire attribué aux Ordres ne peut découler que de la loi. Mais il s'inscrit dans une évolution générale qui tend à décharger ou à dessaisir le législateur au profit du pouvoir exécutif (ce qui s'est largement traduit dans la Constitution de 1958), ou d'organismes plus ou moins contrôlés par l'exécutif.

Tel est le cas des attributions réglementaires dévolues aux Ordres professionnels:

« Le pouvoir réglementaire de l'Ordre trouve son fondement dans un texte qui investit formellement l'Ordre d'une compétence réglementaire » (10).

Mais ce pouvoir n'est pas absolu. Il est limité en droit par l'interdiction d'édicter des mesures contraires à **« une règle de valeur juridique supérieure »** (10), loi ou décret, - par l'interdiction d'empiéter sur les pouvoirs réservés au législateur, - et par le respect des grands principes constitutionnels, notamment celui de la liberté, auquel les règlements de l'Ordre ne peuvent apporter de restrictions que dans la mesure **« strictement indispensable à l'exercice de la mission de celui-ci »** (10), comme la liberté d'association.

Le respect de ces limitations est assuré en droit par le contrôle du Conseil d'Etat, investi du pouvoir de contrôler la légalité des règlements (11).

« Le Conseil d'Etat a longuement souligné à cette occasion que les prérogatives réglementaires des ordres doivent être conciliées avec le respect des libertés individuelles qui appartiennent aux membres de l'ordre comme à la généralité des citoyens, et que dès lors les sujétions imposées par lui à ses membres ne peuvent être tenues pour légales que dans le cas et dans la mesure où les restrictions qu'elles assignent à ces libertés dérivent nécessairement des obligations qui incombent à l'ordre et des mesures qu'impliquent ces obligations » (12).

(10) - Prof. COTTEREAU: *« Le pouvoir réglementaire de l'Ordre »*, Revue de l'Ordre 4^e trim. 1974 p.33.

(11) - Cons. d'Etat, 29 juillet 1950, R.D.P. 1951-212 (experts-comptables); 14 février 1969, A.J.D.A. 1969-197 (médecins).

(12) - Prof. A. de LAUBADERE: *« Traité de droit administratif »*, p.645.

En ce qui concerne l'Ordre des vétérinaires, c'est l'article 4 du décret du 25 janvier 1963 qui lui a conféré expressément ce pouvoir réglementaire:

«Il veille à l'observation par tous les membres de l'Ordre des devoirs professionnels et des règles édictées par le Code de déontologie de la profession».

L'ordre est donc investi du pouvoir de rédiger un Code de déontologie de la profession. Ce Code, quelque peu calqué sur celui des médecins, qui avait fait l'objet d'un décret en date du 28 novembre 1955, a vu le jour le 3 janvier 1966. Il était soumis à un double contrôle:

a) En application du même texte, ce Code ne pouvait devenir exécutoire que deux mois après son dépôt au ministère de l'Agriculture, **«et sauf opposition du ministre»**. Le pouvoir exécutif pouvait donc contrôler le contenu du Code de déontologie, et, en s'opposant à certaines de ses dispositions, en provoquer la modification. En fait, il n'y a pas eu d'opposition ministérielle, mais celle-ci restait possible.

b) Comme tous les règlements administratifs, le Code de déontologie était susceptible de recours au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir. En fait il n'y a pas eu, non plus de recours au Conseil d'Etat, de sorte que le Code de déontologie est devenu exécutoire, et s'impose à tous les vétérinaires, sous le contrôle de l'Ordre qui doit veiller à son application.

Ces moyens de contrôle des pouvoirs publics constituent des atteintes évidentes à l'indépendance de l'Ordre.

On notera que ces pouvoirs de contrôle sont encore plus stricts à l'égard d'autres Ordres, comme ceux des médecins, des chirurgiens-dentistes ou des architectes, puisque les Codes de déontologie de ces Ordres doivent faire l'objet, après leur rédaction, d'un contrôle **préalable** du Conseil d'Etat, avant leur promulgation par un règlement d'administration publique. De même les Ordres des experts-comptables ou des géomètres-experts, bien que leurs Codes de déontologie ne soient pas promulgués par décrets, doivent les soumettre à une approbation **préalable** de l'administration intéressée.

Pour le Code de déontologie des vétérinaires, une approbation **tacite** suffit, et résulte du silence observé par le ministre pendant le délai d'opposition. Mais nous verrons que cela entraîne quelques difficultés quant au point de départ du délai de recours pour excès de pouvoir.

En vertu des mêmes textes, l'Ordre des vétérinaires a établi un Règlement intérieur. Ce règlement n'a pas fait l'objet d'opposition ministérielle, il est donc devenu applicable et obligatoire à l'intérieur de l'Ordre: tout vétérinaire, par le fait de son inscription, s'oblige à le respecter.

Nous verrons cependant que certaines de ses dispositions en matière de procédure (13) pourraient être considérées comme excédant les pouvoirs réglementaires de l'Ordre, puisqu'elles contredisent des textes légaux. Cependant, aucun recours en Conseil d'Etat n'ayant été formé, le Règlement, comme le Code de déontologie, est devenu exécutoire et s'impose à la profession.

Cela n'est vrai cependant que si les délais de recours au Conseil d'Etat doivent être considérés comme expirés. Mais quel est le point de départ de ces délais? (14).

Il n'y a pas de difficulté pour les Ordres dont les Codes sont promulgués par décret, puisqu'ils font ainsi l'objet d'une publication officielle. Mais chez les vétérinaires, le Code de déontologie et le Règlement ont fait l'objet d'une approbation tacite. La question ne s'est pas posée de savoir s'ils n'ont pas, à l'égard des tiers tout au moins, un caractère occulte, en l'absence de toute publication; mais il n'est pas impossible d'imaginer que le Conseil d'Etat, saisi encore aujourd'hui d'un recours pour excès de pouvoir, admette que le délai de recours n'a pas couru (15).

Bien entendu, un tel recours ne pourrait être formé ni par le Conseil supérieur, auteur de ces textes, ni par un vétérinaire inscrit et tenu de les respecter.

Mais que dire des droits des tiers? Nous verrons, par exemple, que, dans l'action disciplinaire, le Règlement déroge au monopole des avocats, qui cependant résulte d'une loi; cette dérogation entraine-elle dans les pouvoirs réglementaires de l'Ordre? On peut en douter. Supposons que l'Association nationale des avocats forme aujourd'hui un recours contre cette disposition: ne serait-elle pas en droit de prétendre qu'elle en ignorait l'existence, à défaut de toute publication, et qu'en conséquence le délai n'a pas couru à son encontre? (16).

Certes, il est très rare que le pouvoir réglementaire d'un Ordre, prévu pour son organisation interne, soit ainsi susceptible de porter atteinte aux

(13) - Ces observations concernent les articles 20 al.3, 22, 27 al.3 et 38 du Règlement.

(14) - Le délai court de la notification pour un acte particulier, de sa publication pour un acte réglementaire (Cons.d'Etat, 24 janv.1902, D.P. 1903-3-62).

(15) - Ainsi la seule publication dans le bulletin interne d'un ministère a été jugée insuffisante pour faire courir le délai à l'égard de tous les intéressés (Cons.d'Etat, 22 avril 1932, D.P. 1932-3-13).

(16) - Le délai ne court pas si une décision n'est ni publiée ni notifiée: Cons.d'Etat, 6 févr.1970, A.J.1970-705, R.D.P.1970-1226; 13 nov. 1970, D.1971-J-70.

droits des tiers. Mais tout pouvoir est, au moins en théorie, créateur de conflits.

Sous cette réserve, le droit pour l'Ordre de prendre des dispositions obligatoires pour tous ses membres, reposant sur la loi, est bien assuré. Il constitue, dans notre société de plus en plus soumise à l'emprise de l'administration, un îlot de liberté et d'indépendance assez remarquable.

En un sens, on peut considérer ce pouvoir réglementaire de l'Ordre comme son attribution principale: le rôle administratif et le pouvoir disciplinaire n'en sont que des conséquences ou des applications.

Pouvoir administratif

Aux termes du même article 4 du décret du 25 janvier 1963, le Conseil supérieur de l'Ordre «**donne ses directives**» aux Conseils régionaux, il «**veille à l'observation par tous les membres de l'Ordre des devoirs professionnels**». Cela implique le pouvoir de diffuser des directives par voie d'instructions internes: celles-ci ne sont soumises à aucun contrôle du pouvoir exécutif; mais elles ne peuvent donner lieu à des infractions, donc à des sanctions disciplinaires.

Il fixe le montant annuel de la cotisation.

Mais son attribution essentielle, en matière d'administration de la profession, consiste à établir et à tenir à jour le tableau de l'Ordre. A cette occasion, un pouvoir de contrôle très large lui est attribué, puisque le refus d'inscription au tableau entraîne la privation du droit d'exercer la profession. Nous verrons qu'en cas de litige, ce droit d'établissement du tableau peut donner lieu à des recours qui ont un véritable caractère juridictionnel, et qui s'exercent sous le contrôle du Conseil d'Etat.

Pouvoir disciplinaire

C'est l'une des attributions traditionnelles des Ordres professionnels: le droit leur a toujours été reconnu d'exercer sur leurs membres un pouvoir disciplinaire, et de prononcer des sanctions pouvant aller jusqu'à l'interdiction d'exercer la profession.

Ce droit dérive de la loi, et tout spécialement pour les vétérinaires de l'article 321 du Code rural, qui débute par ces mots: «**La Chambre de discipline peut appliquer les peines disciplinaires suivantes**». Il ne s'exerce pas librement, mais dans la limite des textes qui l'organisent, et encore sous le contrôle du Conseil d'Etat, qui peut casser les décisions disciplinaires.

Tel qu'il existe dans tous les Ordres, ce pouvoir disciplinaire est celui qui paraît à certains le plus anormal. Il empiète, en effet, sur les attributions du pouvoir judiciaire, et peut même entrer en contradiction avec lui:

même en cas de condamnation pénale, la Chambre disciplinaire n'est pas tenue d'appliquer des sanctions disciplinaires, et inversement elle peut sanctionner des faits que la Justice pénale ne réprime pas.

Cependant, comme tout citoyen, le vétérinaire (ou le membre d'un Ordre quelconque) est soumis aux lois générales, et relève de la justice, pénale ou civile, des tribunaux. C'est seulement dans le domaine spécial de la profession que s'exerce le pouvoir disciplinaire. Les membres des professions libérales sont ainsi soumis à deux sortes de juridictions: celles du droit commun, et celles de la profession. Cette dualité, qui peut créer quelques difficultés, apparaît, actuellement au moins, inévitable. Mais on peut concevoir un régime différent, où les tribunaux judiciaires seraient chargés de l'action disciplinaire, et seraient seuls investis du droit de prononcer des sanctions.

C'est une question délicate que de savoir si les professionnels gagneraient à relever des tribunaux judiciaires en matière disciplinaire. Mais une telle réforme, aux résultats incertains, n'a aucune chance de voir le jour. L'une des conséquences du pouvoir disciplinaire reconnu aux juridictions de l'Ordre est, en effet, de soumettre leurs décisions au contrôle du Conseil d'Etat (et non de la Cour de Cassation), et il n'apparaît pas qu'on puisse envisager de restreindre les attributions du Conseil d'Etat.

Tout au plus a-t-on admis que les Chambres disciplinaires seraient présidées par un magistrat de l'ordre judiciaire, mais c'est beaucoup plus pour en assurer la régularité en la forme que pour introduire un contrôle judiciaire sur les décisions: celles-ci sont prises à la majorité des membres, tous professionnels sauf le président.

Nous traiterons dans la II^e Partie de cette étude du pouvoir disciplinaire de l'Ordre, tel qu'il existe et fonctionne, sans plus nous inquiéter des critiques parfois adressées à cette institution traditionnelle.

Rôle social

Le rôle social de l'Ordre est beaucoup moins spectaculaire que ses autres attributions. Il résulte encore de l'article 4 du décret du 25 janvier 1963, aux termes duquel l'Ordre **«peut créer sur le plan national des oeuvres d'entr'aide, de solidarité ou de retraite professionnelle»**.

Les professions libérales n'étant pas, jusqu'à une généralisation toute récente, assujetties au régime de la Sécurité sociale, il leur appartenait d'organiser elles-mêmes leurs divers services sociaux. Même dans le cadre de la Sécurité sociale généralisée, il leur appartiendra encore de prévoir l'institution d'assurances ou de retraites complémentaires, ainsi que des services d'entr'aide ou de secours.

Le rôle social de l'Ordre est assez important, et devrait faire réfléchir ceux qui en réclament l'abolition. Mais ce rôle n'entre pas dans le champ de notre étude (17), puisqu'il ne donne lieu à aucune décision juridictionnelle.

Pouvoir de représentation

Aux termes du 3^e alinéa de l'article 4 du décret du 25 janvier 1963:
«Le Conseil supérieur de l'Ordre est doté de la personnalité civile; il est habilité à prendre toutes mesures de nature à servir les intérêts moraux de la profession».

C'est donc le Conseil supérieur qui représente l'Ordre dans toutes ses relations extérieures, que ce soit à l'égard des pouvoirs publics ou envers les tiers.

Cette qualité, jointe à la personnalité civile qui lui est reconnue, lui confère le droit d'agir devant toutes les juridictions au nom de la profession pour la défense de ses intérêts «moraux».

Cela se traduit en pratique:

- soit par le droit d'agir directement devant les juridictions civiles, notamment en paiement des sommes dues à quelque titre que ce soit (18);
- soit surtout par le droit d'intervenir comme partie civile devant les juridictions répressives, à l'occasion de poursuites engagées contre toute personne ayant porté atteinte aux intérêts moraux de la profession, spécialement en cas de poursuite pour exercice illicite de la profession.

Le droit de se constituer partie civile a été admis, à cette occasion, au profit des divers Ordres professionnels (19), et il n'est pas douteux qu'il en serait de même pour celui des vétérinaires (20).

Cependant, dans cette intervention pour la défense des intérêts de la profession, un problème difficile peut se poser: celui de la dualité ou du conflit possible entre les droits de l'Ordre et ceux du Syndicat, également qualifié pour la défense des intérêts professionnels.

On peut admettre le droit simultané de ces deux organismes (21), sous la seule réserve que le Syndicat soit assez représentatif (c'est le cas lorsqu'il n'existe qu'un seul Syndicat national).

(17) - Cf. Prof. A. BRION: *«Précis de législation vétérinaire»*, No 623 ss.

(18) - Notamment en recouvrement des frais de l'action disciplinaire: Cass.Civ. 27 janv.1958, Bull. 1958-I-44, D.1958-670.

(19) - Cass.Crim. 19 févr. 1958, Bull.crim. 1958-292 (pharmaciens); Rouen, 23 juin 1969, Gaz. Pal. 1969-2-somm.20 (dentistes); Cass.Crim. 9 nov. 1972, Bull.Crim. 1972-857, Gaz. Pal. 1973-I-somm.32, etc.

(20) - L'Ordre des médecins a même été admis à procéder par voie de citation directe devant le tribunal correctionnel, en cas d'exercice illégal de la médecine: Cass.Crim. 7 févr.1962, Bull.crim. p.176.

(21) - Trib.corr.Seine, 15 déc.1956, D.1957-368.

Mais en général on s'en tient à cette distinction (22):

- l'Ordre représente les intérêts moraux de la profession, comme le prévoit le texte précité (23);
- le Syndicat défend et représente ses intérêts matériels.

Il faut bien convenir que la différence n'est pas toujours aussi tranchée qu'il pourrait le sembler. Ce problème pourrait prendre quelque acuité, si le Syndicat cherchait à étendre ses attributions et à empiéter sur celles de l'Ordre.

«Mais le syndicalisme, dans les professions libérales, n'a jamais joué un rôle bien décisif. Il n'a pas constitué une protection des intérêts professionnels comparable en importance au syndicalisme du monde salarié... De manière générale, le syndicalisme s'adapte difficilement à la structure des professions libérales, structure individualiste qui implique plutôt la concurrence que la solidarité» (24).

D'où l'importance du rôle de représentation de l'Ordre pour la défense des intérêts professionnels et la nécessité de le lui conserver, au moins actuellement.

Comparaison avec d'autres Ordres

L'institution d'Ordres, investis des pouvoirs et attributions que nous venons de résumer pour celui des vétérinaires, caractérise la plupart des professions libérales. Dans la plupart d'entre elles, et sous réserve de variantes, on trouve un Ordre professionnel présentant les caractères suivants:

- **«L'adhésion est obligatoire pour celui qui veut exercer la profession: l'admission dans le groupement est l'une des conditions d'exercice de la profession» (25)**, et cette admission est prononcée par un organisme interne de l'Ordre, par voie d'inscription à un tableau.

- Les présidents et membres des bureaux des Conseils régionaux ou nationaux de ces Ordres sont toujours désignés par voie d'élection, au sein des

(22) - Cons.d'Etat, 26 juin 1959, Gaz.Pal. 1959-2-245 (implicite); Douai, Ch.corr. 15 juill.1949, Gaz.Pal. 2-343; Trib.corr. Clamecy, 8 janv.1952, Gaz. Pal. I-183. En ce sens: HEILBRONNER, *«Etudes et documents du Conseil d'Etat»*, 1952 p.39. Cette distinction est contestée par le Prof. LIET-VEAUX: *«La profession d'architecte»*, No 178 à 193.

(23) - Ce qui présente l'inconvénient, comme dans l'espèce précitée note 19, de ne lui voir allouer que le franc symbolique à titre de dommages-intérêts.

(24) - P. STILLMUNKES, op. cit. note 1 p.415.

(25) - G. VEDEL: *«Droit administratif»*; P.U.F. 5è éd. 1973 p.768.

membres de Conseils eux-mêmes élus par la profession: aucun n'est désigné par le pouvoir exécutif.

- Ces Ordres ont reçu le pouvoir de préparer ou de rédiger des documents, Codes ou règlements, qui s'appliquent à l'ensemble de la profession, sauf contrôle plus ou moins étroit du pouvoir exécutif; une fois promulgués ou approuvés, ces textes deviennent obligatoires, sous peine de sanctions disciplinaires.

- Les Ordres exercent sur leurs membres un pouvoir disciplinaire, et peuvent prononcer des sanctions allant jusqu'à l'interdiction d'exercer la profession; quand l'Ordre est hiérarchisé, un appel des décisions peut être formé devant le degré supérieur.

- Les Conseils supérieurs de ces Ordres sont dotés de la personnalité civile. Bien qu'ils présentent certains caractères et des attributions relevant du droit public, la jurisprudence admet qu'ils ne constituent pas des établissements publics (26), mais que l'Ordre **«s'analyse en un organisme de droit privé, ou du moins en un organisme dont certains aspects relèvent du droit privé... Il faut ranger les ordres professionnels parmi les personnes morales de droit privé investies d'une mission de service public»** (27).

Cependant les Ordres ne sont pas des personnes de droit privé, analogues par exemple aux associations régies par la loi de 1901, ou aux syndicats, organismes qui n'ont aucun caractère obligatoire. Ils possèdent des prérogatives de droit public, et sont soumis au contrôle du Conseil d'Etat. Ils ont donc une nature mixte, et on a pu les qualifier plus exactement de **«services publics corporatifs»** (28). Leur régime est un régime mixte (29).

De ces caractères communs découle une grande unité de l'institution. On pourra donc en tirer d'utiles comparaisons, et surtout s'inspirer des solutions données par la jurisprudence aux problèmes concernant d'autres Ordres, en des matières présentant de grandes analogies.

Il convient cependant d'établir une distinction importante entre deux

(26) - Cons. d'Etat, 2 avril 1943, D. 1945-J-52, J.C.P. 1944-2-2565.

(27) - G. VEDEL, op. cit. p.774.

(28) - A. de LAUBADERE, op. cit. p.641.

(29) - Cela est encore plus sensible pour les Ordres des experts-comptables et des géomètres-experts, dans lesquels un représentant du Gouvernement siège au Conseil, avec droit de veto sur les décisions. Ce sont les Ordres les plus récents, et la réticence des pouvoirs publics se manifeste à créer de nouveaux organismes doués d'une véritable autonomie. La profession de conseil juridique, instituée par une loi du 31 décembre 1971, n'a pas été constituée en Ordre.

catégories professionnelles:

- celle des professions judiciaires (avocats et auxiliaires de Justice), dont les Ordres sont soumis au contrôle des Cours d'Appel et de la Cour de Cassation;
- et celle qui englobe toutes les autres professions, dont les Ordres ont des attributions de nature administrative, où le pouvoir disciplinaire est exercé sous le contrôle du Conseil d'Etat.

Cette distinction relève de l'histoire plus que de la logique: aucune nécessité, par exemple, n'imposait de soumettre l'Ordre des architectes ou celui des experts-comptables au contrôle du Conseil d'Etat plutôt qu'à celui de la Cour de Cassation. Mais la différence caractérise ce qui reste de l'indépendance du pouvoir judiciaire, si cher à Montesquieu.

A titre d'exemples, nous allons rapidement évoquer le fonctionnement de quelques Ordres types.

Les avocats constituent l'Ordre le plus ancien. Leur organisation a été modifiée par la loi 71-1130 du 31 décembre 1971, mais la conception d'ensemble reste ce qu'elle était depuis Napoléon Ier. L'article 7 de la loi prévoit: «**La profession d'avocat est une profession libre et indépendante**». Bien qu'ils puissent exercer leur profession sur tout le territoire, les avocats ne sont pas groupés en un Ordre national: chaque tribunal est doté d'un «barreau», qui constitue un Ordre autonome, doté de la personnalité civile, et représenté par un «bâtonnier» élu. Il n'existe pas de Code de déontologie, les devoirs professionnels étant inscrits dans la loi; mais chaque barreau rédige son règlement. L'action disciplinaire est exercée par le Conseil de l'Ordre, qui peut prononcer des sanctions allant jusqu'à la radiation du tableau, ce qui entraîne l'interdiction d'exercer. Les décisions du Conseil de l'Ordre peuvent être frappées d'appel devant la Cour d'appel, et les arrêts de cette Cour peuvent être déférés à la Cour de Cassation. L'aspect le plus original de cet Ordre est son absence d'organisation sur le plan national; mais une tendance à cette organisation centrale se manifeste dans les barreaux.

Les architectes, au contraire, sont groupés dans un Ordre national, en vertu d'une loi du 30 août 1947. L'Ordre est organisé à deux degrés: un Conseil supérieur et des Conseils régionaux. Le Conseil supérieur rédige un projet de Code de déontologie, mais celui-ci est promulgué par décret; il établit par contre le Règlement intérieur. Chaque Conseil régional dresse un tableau, et en transmet le contenu au Conseil supérieur qui dresse le Grand Livre de l'Ordre. Le pouvoir disciplinaire, sommairement prévu à l'article 24 du Code de déontologie, mais précisé par le Règlement de l'Ordre, est exercé

par les Conseils régionaux, avec appel au Conseil supérieur. Ici encore, les sanctions peuvent aller jusqu'à la suspension temporaire, ou même la radiation définitive du tableau. Le caractère original de cet Ordre réside dans la rédaction par le Conseil supérieur d'un barème technique des honoraires, révisé chaque année. Toutefois, ce barème n'est pas obligatoire, il ne sert que de référence dans les contrats passés avec les clients, qui peuvent y déroger, ou dans l'évaluation judiciaire en cas de litige.

Les médecins constituent un Ordre hiérarchisé à trois degrés: départemental, régional et national, selon la réglementation insérée dans les articles L381 à L428 du Code de la santé publique. Chaque Conseil départemental établit un tableau, mais l'action disciplinaire est portée en première instance devant le Conseil régional, avec appel au Conseil supérieur. Le Code de déontologie a été promulgué par décret du 28 novembre 1955, il est en cours de révision.

On le voit par ces exemples, si les modalités de détail diffèrent selon les professions, la conception des divers Ordres et de leurs pouvoirs présente une grande analogie.

Organisation interne de l'Ordre

Si l'Ordre des médecins, compte tenu du grand nombre de praticiens de cette profession, est formé de trois degrés, il a suffi pour les vétérinaires, comme pour les architectes, de prévoir deux degrés: régional et national. Nous rappellerons brièvement cette organisation pour une meilleure compréhension des pouvoirs attribués à chacun des deux échelons.

Conseils régionaux - En vertu de l'article 312 du Code rural, tous les vétérinaires en exercice sont groupés dans des Ordres régionaux, dont le nombre a été fixé à 16 par un arrêté ministériel du 26 mars 1963.

Chaque Ordre régional élit un Conseil, composé de 6 à 12 membres, élus pour six ans avec renouvellement triennal par moitié, et rééligibles (30).

Chaque Ordre régional établit son tableau, selon des modalités qui seront examinées plus loin. L'inscription au tableau conditionne l'exercice de la profession, avec une résidence déterminée.

L'action disciplinaire est exercée, en premier ressort, par le Conseil régional présidé alors par un Conseiller à la Cour d'appel. Toutes les décisions

(30) - Pour les modalités de l'élection, nous renvoyons à l'ouvrage précité de M. le professeur BRION, No 613.

des Conseils régionaux sont susceptibles d'appel devant le Conseil supérieur.

Conseil supérieur - Aux termes de l'article 315 du Code rural, il est institué un Conseil supérieur de l'Ordre qui siège à Paris. Il est composé de 10 membres, élus par les Conseils régionaux (donc au suffrage restreint à 2 degrés). Nul ne peut être à la fois membre d'un Conseil régional et du Conseil supérieur. Les élections sont faites pour six ans, avec renouvellement par moitié tous les trois ans; les membres du Conseil supérieur sont indéfiniment rééligibles. Les élections sont contrôlées et validées par le ministre de l'Agriculture, sauf recours au Conseil d'Etat.

La rééligibilité illimitée assure la permanence du Conseil, mais n'est pas exempte de certains inconvénients: on pourrait imaginer une limitation, soit du nombre des mandats, soit en âge, pour assurer un renouvellement plus compatible avec l'évolution.

Le Conseil supérieur, seul doté de la personnalité civile (art.4 du décret du 25 janvier 1963), exerce les diverses attributions que nous avons déjà examinées:

- investi d'un pouvoir réglementaire, il établit et modifie le Code de déontologie (sauf droit d'opposition du ministre de l'Agriculture), ainsi que le Règlement (sous la même réserve);
- en vertu de son pouvoir administratif, il adresse des instructions aux Conseils régionaux, fixe le montant de la cotisation annuelle;
- il est juge d'appel des décisions des Conseils régionaux, tant en matière d'inscription au tableau qu'en matière disciplinaire (présidé, dans ce dernier cas, par un Conseiller à la Cour de Cassation). Nous verrons qu'il est investi, en ces domaines, d'un certain pouvoir d'initiative, spécialement du droit d'interjeter appel des décisions de première instance;
- il représente seul l'Ordre, et a seul qualité pour agir devant toutes les juridictions;
- enfin il prend des initiatives en matière sociale.

Conseil d'Etat - Toutes les décisions du Conseil supérieur peuvent être déférées au Conseil d'Etat, soit pour excès de pouvoir en matière administrative ou réglementaire, soit en cassation en matière disciplinaire. Nous réserverons une dernière partie de la présente étude à ce recours au Conseil d'Etat.

Ces explications sommaires vont nous permettre d'étudier les diverses décisions que peut être appelé à prendre l'Ordre, tant en matière d'inscription au tableau qu'en matière d'action disciplinaire.

C'est le fonctionnement des diverses juridictions de l'Ordre qui va constituer l'objet de notre étude.

Première Partie

CONTENTIEUX DE L'INSCRIPTION AU TABLEAU

Aux termes de l'article 312 du Code rural, dans chacune des circonscriptions régionales déterminées par un arrêté du ministre de l'Agriculture, tous les vétérinaires et docteurs vétérinaires en exercice forment un Ordre, ayant son siège au chef-lieu de la région.

Cette institution d'un Ordre régional comporte l'établissement par le Conseil régional d'un tableau, où doivent être inscrits tous les vétérinaires admis à exercer la profession. Le tableau est dressé au début de chaque année, par départements. Il est publié, déposé dans les Préfectures intéressées, et transmis avant le 1er mars au Conseil supérieur.

L'inscription au tableau conditionne l'exercice de la profession (31). Toute personne exerçant la médecine ou la chirurgie des animaux, sans être inscrite au tableau, serait passible de poursuites devant le tribunal correctionnel pour exercice illégal de la médecine vétérinaire, et passible des peines prévues à l'article 340 du Code pénal. En cas d'exercice sans diplôme dans les maladies contagieuses, les pénalités seraient celles de l'article 328 du même Code.

L'établissement du tableau constitue donc, pour le Conseil régional de l'Ordre, une attribution importante, puisqu'il peut autoriser ou interdire en fait l'exercice de la profession. Mais les pouvoirs du Conseil régional ne sont pas discrétionnaires: l'inscription au tableau constitue, en principe, un droit pour toute personne remplissant les conditions légales. Le rôle du Conseil consiste donc à vérifier, pour chaque intéressé, si ces conditions sont remplies. Le refus d'inscription constitue une décision susceptible d'appel devant le Conseil supérieur, et celui-ci statue encore sous le contrôle du Conseil d'Etat.

Périodicité - L'article 18 du Règlement précise: « **Le tableau est établi chaque année, et tenu à jour au fur et à mesure des changements** ».

Malgré son caractère annuel, le tableau n'est donc pas bloqué pour l'année, le Conseil régional doit au contraire en assurer la mise à jour permanente. M. le professeur COUTURIER précise les modalités et les raisons de cette mise à jour:

(31) - La notion d'exercice ou de pratique de la médecine vétérinaire n'est pas clairement définie. L'infraction paraît supposer la réunion de trois éléments: a) une certaine habitude ou répétition; b) la qualification d'animal domestique; c) la pratique ou prescription d'un traitement. Cf. A. BRION, op. cit. p.295 No 605. Sur le second point cependant, M. le professeur COTTEREAU admet que « *le diagnostic est un acte médical, c'est l'essence même de l'acte médical* », même pour un vétérinaire (« *Aperçus prospectifs* », Rev. Ordre 3è trim. 1974).

« Les inscriptions nouvelles, les mutations, les radiations (décès, cessation d'activité), les changements de situation, les créations ou les dissolutions d'association, les transferts de Section à Section, constituant le Tableau, doivent être rapportés au Conseil supérieur dans un très court délai.

« Les inscriptions et les radiations doivent également être rapportées au Préfet (Direction des services vétérinaires) et au Procureur de la République » (32).

Cette observation présente également une importance pour l'application des délais en matière d'inscription: ces délais ne seront pas affectés par le principe de l'annalité du tableau, puisque des modifications (inscriptions notamment) peuvent y être apportées en cours d'exercice.

Division du tableau - Pour des raisons de commodité pratique, le tableau est divisé en quatre sections. Cette division ne présente aucun intérêt du point de vue des recours en matière d'inscription, les conditions étant les mêmes dans tous les cas.

Caractère administratif - L'établissement du tableau est généralement considéré comme faisant partie des attributions administratives de l'Ordre (33). Cela est exact, tant que cette fonction se borne à vérifier les qualités des personnes ayant droit à l'inscription.

Mais en cas de refus et si l'intéressé ne s'incline pas, c'est un véritable procès qui va s'engager, non plus devant le Conseil régional seul, mais devant la Chambre de discipline (présidée par un Conseiller à la Cour d'appel). La décision de la Chambre régionale de discipline sera susceptible d'appel devant la Chambre supérieure, et la décision de la Chambre supérieure pourra être déferée au Conseil d'Etat.

Comme c'est l'hypothèse d'un tel litige qui nous intéresse, nous avons considéré par extension tout ce qui concerne l'inscription au tableau comme relevant du contentieux, c'est-à-dire des attributions juridictionnelles de l'Ordre.

En fait, nous le verrons, il existe peu de différences entre le contentieux de l'inscription au tableau et le contentieux de l'action disciplinaire: tous deux sont de la compétence des mêmes Chambres, la procédure est analogue, et les recours sont soumis au même délai et aux mêmes règles.

La seule différence théorique entre ces deux sortes de décisions

(32) - Prof. COUTURIER, Rev. Ordre 4^e trim. 1974 p.30.

(33) - A. BRION, op. cit. p.304; Prof. COUTURIER, Rev. Ordre 4^e trim. 1974.

réside en ceci: les décisions en matière d'inscription au tableau sont des décisions de caractère administratif (34), ne pouvant donner lieu à un recours au Conseil d'Etat que pour excès de pouvoir (35); les décisions en matière disciplinaires relèvent du caractère juridictionnel, et peuvent être frappées d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat. Mais, compte tenu du large pouvoir de contrôle que le Conseil d'Etat se reconnaît dans les deux cas, la différence pratique est peu importante (36).

(34) - Cons. d'Etat, 17 mai 1968, Gaz. Pal. 1968-2-300, arrêt Feuillette. Cf. A. de LAUBADERE, op. cit. p.646 No 1172.

(35) - Cons. d'Etat, 12 décembre 1953, arrêt de Bato, J.C.P. 1954-2-8446, A.J.D.A. 1954-138, R.D.P. 1954-1.

(36) - Sur cette distinction et ses effets, cf. A. de LAUBADERE, op. cit. p.484 No 842 et 843.

Section 1

MODALITES DE L'INSCRIPTION

Nous rappellerons d'abord brièvement les modalités de l'inscription, au cours desquelles peut s'élever un conflit.

Demande - Lors d'une première inscription, le vétérinaire désirant exercer la profession doit former une demande d'inscription, adressée au président du Conseil régional, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Il doit joindre à sa demande:

- un acte de naissance (et éventuellement la justification de sa nationalité française);
- une copie certifiée conforme de son diplôme pour les Français d'origine, et, pour les naturalisés, une copie de l'arrêté du ministre de l'Agriculture les autorisant à exercer en France;
- un extrait du casier judiciaire datant de moins de trois mois;
- une déclaration par laquelle il s'engage sous serment à exercer sa profession avec conscience et probité;
- éventuellement, s'il entend exercer sa profession en association, une copie du contrat d'association, ou au moins un extrait de ce contrat comportant toutes les clauses professionnelles y figurant;
- en cas d'exercice au service d'un groupement, d'un laboratoire ou d'une entreprise, la copie du contrat d'engagement, ou un extrait contenant les clauses professionnelles de ce contrat.

Délai de la demande - L'article 18 du Règlement stipule que les vétérinaires doivent être inscrits «**dans les six mois qui suivent le début de leur**

activité professionnelle».

L'inscription au tableau ne conditionne donc pas le début de l'exercice, qui peut s'effectuer temporairement, sous réserve de l'inscription dans les six mois.

Cependant, si l'intéressé peut s'installer et commencer à exercer, il ne peut, tant qu'il n'est pas inscrit au tableau, recevoir de mandat sanitaire (37).

En cas de refus d'inscription, il devra cesser toute activité au bout de six mois, s'il n'a pas encore été statué sur son recours.

Délai de réponse - Aux termes de l'article 318 du Code rural, reproduit par l'article 20 al.2 du Règlement: **«Le Conseil régional de l'Ordre doit statuer dans un délai maximum de deux mois à compter de la demande. Ce délai est prolongé lorsqu'il est indispensable de procéder à une enquête hors de la France continentale».**

La durée de la prolongation, dans ce dernier cas, n'est pas prévue, ce qui constitue une lacune regrettable.

En dehors de cette hypothèse, le silence du Conseil régional dans les deux mois de la demande entraînerait l'impossibilité d'opposer au candidat des motifs de refus d'inscription (38), et éventuellement un droit à des dommages-intérêts à défaut d'inscription.

Nous verrons toutefois que le Conseil régional dispose d'un moyen de prolonger ce délai de deux mois, et d'en faire reporter le point de départ à une convocation à comparaître devant lui.

Instruction - Dès qu'il est saisi de la demande, le président du Conseil régional désigne un rapporteur parmi les membres du Conseil. Celui-ci procède à une enquête sur la moralité du candidat, et vérifie s'il remplit les conditions requises. L'article 20 du Règlement, qui prescrit cette procédure sommaire, précise que le rapporteur convoque le candidat **«s'il y a lieu»**. En fait il semble nécessaire que le rapporteur prenne contact avec l'intéressé: la mission du rapporteur, à cet égard, est **«de prendre contact avec le demandeur, de l'éclairer sur ses obligations, de lui fournir les documents utiles, et par ailleurs d'instruire la proposition dans le cadre de la déontologie»** (39).

(37) - *«Or, dans l'état actuel des choses, il est impossible à un praticien exerçant seul de rester deux mois sans faire acte d'autorité en tant que vétérinaire sanitaire. Il devra faire appel à un confrère, qui est souvent un concurrent au moment même de son installation. Il n'est pas possible d'obtenir du Conseil régional de l'Ordre une autorisation provisoire d'exercer»* (Alain CHARTIER, thèse Alfort 1968, p.25).

(38) - Cons. d'Etat, 19 nov. 1971, dame Tonnelin, Gaz. Pal. 1972-I-467 (pharmacien).

(39) - Prof. COUTURIER, op. cit.

Le rapporteur rédige un rapport écrit. Aucun délai ne lui est imposé, mais il importe que ce rapport soit déposé rapidement, puisque la décision doit intervenir dans les deux mois de la demande.

Si le rapport ne révèle rien qui s'oppose à l'admission du candidat, le président du Conseil régional, au vu du rapport, convoque le Conseil, lequel prononcera l'inscription au tableau, et invitera l'intéressé à comparaître pour prêter serment.

Si le rapport contient des éléments permettant d'envisager un refus d'admission, ou s'il se révèle une difficulté quelconque, le rapporteur en fera état dans l'exposé de sa mission, mais sans conclure lui-même au rejet: cette décision ne relève que du Conseil régional, que le président convoquera aussitôt. Ou bien le Conseil, après en avoir délibéré, décide qu'il n'y a pas d'obstacle à l'admission, et prononce l'inscription. Ou bien il considère que la demande doit être rejetée: en ce cas, il ne peut pas statuer sans que l'intéressé ait été invité à s'expliquer, et il faudra le convoquer. **«Il n'y a pas d'inscription provisoire possible»** (40).

Cette convocation, que le président fera adresser au demandeur (par lettre recommandée avec avis de réception), au moins 15 jours francs à l'avance, va modifier entièrement la procédure.

A - D'une part, ce n'est plus le Conseil régional seul qui va recevoir les explications du candidat et prendre la décision, c'est la Chambre disciplinaire, présidée par un Conseiller à la Cour d'appel, comme en matière disciplinaire. Par ce changement, l'article 20 al.2 du Règlement transforme une décision purement administrative en une décision contentieuse ou juridictionnelle. C'est un litige qui va s'ouvrir.

B - D'autre part, la convocation va prolonger le délai de deux mois qui était imparti au Conseil pour statuer. Cette prolongation du délai, qui résulte clairement de l'article 20 al.3 du règlement, est sans doute considéré comme nécessaire à l'instruction de la cause; mais, dans la rigueur des principes, on peut se demander si elle n'est pas en contradiction avec l'article 318 du Code rural, qui impose dans tous les cas au Conseil régional de **«statuer dans un délai maximum de deux mois à compter de la demande»**. En l'espèce, la seule décision prise dans les deux mois sera d'inviter le candidat à comparaître: ce n'est pas là «statuer». Et l'article 20 du Règlement ajoute:

«La chambre régionale de discipline doit se prononcer dans un délai maximal de deux mois SUIVANT LADITE COMPARUTION».

(40) - Prof. COUTURIER, op. cit.

Ainsi le Règlement innove doublement par rapport au texte de la loi:

- il substitue la Chambre de discipline au Conseil régional seul;
- il reporte le point de départ du délai de deux mois, en le faisant courir, non de la demande, mais de la comparution de l'intéressé devant cette Chambre.

Il y a là des audaces qui auraient peut-être pu retenir l'attention du Conseil d'Etat, s'il avait été invité à les apprécier. En pratique, il faut bien convenir que la prorogation du délai est inévitable. Mais suffira-t-il de dire que l'allongement d'un délai, à la différence de son abréviation, n'est pas susceptible de porter atteinte aux droits de celui qui en bénéficie?

Procédure devant la Chambre - L'intéressé doit comparaître en personne devant la Chambre de discipline: s'il ne comparaît pas, sa demande sera sûrement rejetée. Mais il peut se faire assister par un «**conseiller**». Le terme est équivoque: à notre avis, il ne peut être restreint au sens de «membre du Conseil», un tel conseiller serait, par hypothèse, mal placé pour défendre la demande qu'il a contribué à faire ajourner. Par analogie avec le «défenseur» admis dans la procédure disciplinaire, nous admettons que ce conseiller peut être, soit un avocat inscrit à un barreau, soit un membre de la profession inscrit à un tableau de l'Ordre.

A compter de la comparution, la Chambre a deux mois pour statuer. Elle peut, dans cet intervalle, procéder à toute mesure d'instruction, inviter le demandeur à produire toutes justifications. Le rapport lui est évidemment communiqué, ainsi qu'au demandeur.

Le délai de deux mois court contre la Chambre, qui ne peut le prolonger. Mais il court aussi contre le candidat, qui ne peut en demander la prorogation.

Il court même contre le candidat qui n'a pas comparu sur la convocation: il faut, en effet, entendre la formule du Règlement comme faisant courir le délai de **la date** fixée pour la comparution.

Dans les deux mois de cette date, la décision au fond doit être prise: l'inscription sera admise ou rejetée.

Décision de rejet - La décision de refus d'inscription doit être rendue dans les formes prévues pour celles de la Chambre disciplinaire. Elle doit être prise à la majorité, après délibération secrète, et elle doit être motivée, puisqu'elle est susceptible d'appel.

Elle ne devient définitive que deux mois après sa notification, si elle

n'est pas frappée d'appel.

Elle n'empêchera pas éventuellement le demandeur de former une demande d'inscription ultérieure, si les motifs ayant justifié le refus ont disparu.

En théorie, l'intéressé pourra présenter une demande d'inscription dans un autre ressort. Mais la décision de refus est notifiée au président du Conseil supérieur, donc susceptible de diffusion interne.

Notification - Qu'il s'agisse d'une admission ou d'un refus, la décision doit être notifiée **sans délai** à l'intéressé, par lettre recommandée avec avis de réception (art.20 al.5 du Règlement). En fait, il suffira qu'elle le soit dans les deux mois de la comparution.

En cas de refus, la décision doit évidemment contenir les motifs qui la fondent, pour permettre l'appréciation d'un recours éventuel.

Droit d'appel - Celui dont la demande a été rejetée peut interjeter appel devant la Chambre supérieure, dans les conditions prévues à l'article 322 du Code rural, c'est-à-dire dans les **deux mois** de la notification.

La décision d'admission peut-elle faire l'objet d'un recours?
L'article 20 du Règlement prescrit de la notifier au ministre de l'Agriculture, au Préfet du département, au Procureur de la République et au président du Conseil supérieur de l'Ordre. Ces notifications ouvrent-elles, au profit de chaque destinataire, un droit de recours contre la décision d'admission?

Il ne le semble pas: le recours n'est prévu que de la part de l'intéressé, et en cas de refus.

Si les diverses autorités ainsi informées ont des motifs à faire valoir, de nature à contester l'inscription, elles devront engager une action disciplinaire distincte, mais l'inscription restera valable jusqu'à la décision disciplinaire. Comme celle-ci ne peut comporter de sanction plus grave qu'une suspension de dix ans, l'inscription confère à l'intéressé un droit dont il ne peut plus être privé définitivement.

Effets de l'appel - L'appel saisit la juridiction supérieure, et remet en cause toute la question de l'inscription au tableau. Cette inscription pourrait même être refusée pour des motifs différents.

Mais, à la différence de l'article 325 du Code rural en matière disciplinaire, l'article 318 ne déclare pas l'appel suspensif, et l'on admet que cet effet suspensif ne s'applique pas aux appels en matière d'inscription au tableau (41).

(41) - En ce sens pour les médecins: Cass. Crim. 5 oct. 1960, Gaz. Pal. Table 1956/1960. v. Médecin No 103.

Par conséquent, celui qui n'a pas été inscrit par le Conseil régional ne peut pas exercer, dans l'attente de la décision de la Chambre supérieure. Sous peine de poursuites pour exercice illégal de la profession, il doit cesser toute activité à l'expiration des six mois à compter de son installation, s'il s'est déjà installé: ce délai de six mois, prévu à l'article 18 du Règlement, ne peut être prolongé.

Nous traiterons plus loin de la procédure en appel.

Section 2

HYPOTHESES DIVERSES

En dehors de l'admission pure et simple d'une nouvelle demande d'inscription, ou d'un refus d'inscription selon la procédure que nous venons de résumer, l'établissement du tableau peut présenter d'autres circonstances où la question d'inscription ou de refus se posera.

Décès - Le vétérinaire décédé sera évidemment radié du tableau. Mais le plus souvent cette radiation s'accompagnera ou sera suivie de la demande d'inscription d'un successeur, ayant traité avec la famille du défunt.

A cette occasion, le Conseil régional devra examiner, non seulement si le candidat proposé remplit lui-même les conditions requises pour être inscrit, mais encore les clauses professionnelles du contrat passé avec la famille. Ce contrat, - qui constitue une «cession» mais qui doit être déguisé sous une autre forme -, doit être soumis au Conseil régional pour approbation: le refus d'approbation des clauses du contrat constituera, si les intéressés n'acceptent pas de les modifier, un litige relevant de la Chambre disciplinaire, et retardera l'inscription du successeur. Nous traiterons ultérieurement du droit de cession qui appartient aux héritiers.

Tant pour respecter ces droits que les intérêts de la clientèle du défunt, les articles 27 et 28 du Code de déontologie prévoient diverses dispositions destinées à assurer le remplacement temporaire et la protection du cabinet. Nous les retrouverons en étudiant le Code de déontologie.

En attendant la solution définitive, le remplacement peut être assuré:

- par les vétérinaires voisins: en ce cas, il n'y aura pas de problème d'inscription;

- par un remplaçant, agréé par la famille du défunt, ou par l'autorité compétente s'il s'agit d'un vétérinaire fonctionnaire. La durée du remplacement ne peut excéder une année à compter du décès. Ce délai peut être exceptionnellement prolongé pour permettre à un fils ou une fille du défunt de remplir les conditions nécessaires à son inscription (art.28 al.2 du Code de déontologie).

Si, à l'expiration de ces délais, aucun successeur ne s'est présenté, le remplaçant devra cesser ses fonctions, et le cabinet restera vacant. Tout vétérinaire non présenté pourra alors s'installer à son compte, et présenter une demande d'inscription.

Dans les six mois du décès, aucune création n'est autorisée dans le rayon prévu à l'article 31 du Code de déontologie (30 km de rayon, 6 km dans les villes de plus de 100.000 habitants et les communes limitrophes). Aucune demande d'inscription ne sera donc acceptée dans ce rayon.

Changement de résidence - L'article 22 du Règlement prévoit les dispositions applicables au cas où un vétérinaire entend changer sa résidence professionnelle.

A - S'il se rétablit dans la même région, il en donnera avis au président, mais restera inscrit au même tableau, avec simple changement d'adresse. Cette modification ne donne lieu à aucune procédure d'enquête et le maintien de l'inscription est de droit.

B - Si le vétérinaire veut se rétablir dans une autre région, il y aura lieu à une double opération: radiation de l'ancien tableau, inscription au tableau de la nouvelle résidence. Mais à cette occasion l'article 22 du Règlement institue une curieuse procédure.

Le vétérinaire doit d'abord demander sa radiation du tableau où il figurait. Cette demande est formée par lettre recommandée avec avis de réception, et adressée au président de l'Ordre régional. Elle doit préciser le lieu du nouveau domicile professionnel où l'intéressé se propose de se réinstaller.

Alors le président du Conseil régional, saisi de cette demande, doit rédiger un **rapport moral** sur l'intéressé, et le transmettre, avec le dossier, au président du Conseil supérieur, qui les fera ensuite parvenir au président de la région du lieu de rétablissement.

Pourquoi ce rapport moral? Si l'intéressé n'avait pas demandé son changement, il aurait continué à exercer, sans que sa moralité ait été mise en cause. On profite du changement de résidence pour provoquer une enquête de

moralité, ce qui peut paraître surprenant. Les rédacteurs du Règlement ont-ils pensé qu'un changement de résidence était à priori suspect, et pouvait être inspiré par des raisons occultes? Cependant bien des motifs légitimes peuvent justifier ce changement: raisons familiales, raisons de santé, désir d'un vétérinaire rural de s'établir en ville, désir d'avoir un cabinet plus important, entrée dans une association, etc... Logiquement, l'auteur du rapport devra vérifier tous ces mobiles, mais alors il aurait fallu imposer à l'auteur de la demande, de préciser les motifs de son changement, et rien ne l'oblige à le faire dans sa demande. L'auteur du rapport devra donc le convoquer et provoquer ses explications; puis, s'il n'est pas satisfait, il procédera à une enquête officieuse. C'est donner au président du Conseil régional un pouvoir anormal, alors que son rapport ne sera, ni communiqué à l'intéressé, ni susceptible d'un recours quelconque.

Quoi qu'il en soit, le rapport sera transmis, avec le dossier de l'intéressé, par l'intermédiaire du président du Conseil supérieur, au président de l'Ordre régional du nouvel établissement projeté. Bien entendu, le Conseil supérieur pourra exercer au passage un contrôle: il n'est dit nulle part qu'il doive donner un avis favorable ou défavorable à la nouvelle inscription, mais si on ne lui reconnaît pas ce droit, à quoi peut servir la transmission par son intermédiaire?

Le président du nouveau Conseil régional se trouve ainsi saisi de ce qu'il faut bien considérer comme une demande d'inscription, bien que l'intéressé n'ait pas à la formuler directement lui-même. Rien ne l'empêche cependant de la formuler par précaution.

C'est le Conseil régional - et non son président - qui prendra la décision:

- soit d'admettre la nouvelle inscription;
- soit de surseoir à cette inscription, en vue de provoquer une enquête pouvant aboutir à une décision de refus, dans les conditions prévues pour les refus d'inscription sur demande nouvelle.

Cette décision sera justifiée, si l'examen du dossier révèle **«que le vétérinaire intéressé ne remplit pas toutes les conditions requises de moralité, d'indépendance ou de discipline professionnelle»**. Mais alors, comment ne s'en était-on pas préoccupé plus tôt?

Cette enquête et ce droit de refus, à l'occasion d'une simple demande de changement territorial, sont d'autant plus surprenants que l'article 318 du Code rural prévoit au contraire: **«En cas de changement de domicile professionnel, l'inscription est transférée D'OFFICE au tableau dressé par le département du**

nouveau domicile». On peut se demander si le Conseil d'Etat n'aurait pas trouvé là un motif de censurer l'article 22 du Règlement; mais la contradiction, on va le voir, n'est peut-être qu'apparente.

Au cours de l'enquête, l'intéressé devra être entendu. A cette occasion, il prendra enfin connaissance du contenu du rapport défavorable établi par son ancien président, et fournira ses explications.

Si son inscription est admise, tout se terminera là - à moins que le Conseil supérieur, sur le vu du rapport, n'ait engagé une action disciplinaire, comme l'article 25 du Règlement lui en donne le droit; mais l'exercice de cette action n'est pas, en lui-même, suspensif de l'inscription. En ce cas cependant, il est probable que l'inscription serait refusée jusqu'à la décision sur l'action disciplinaire.

Le refus d'inscription ouvrira à l'intéressé un droit d'appel devant le Conseil supérieur, et un recours ultime au Conseil d'Etat. Mais pendant tout ce temps, l'intéressé ne sera donc pas inscrit, et ne pourra donc pas exercer?

C - Compte tenu de l'article 318 du Code rural, qui prévoit que l'inscription est transférée «**d'office**» au tableau du lieu de la nouvelle résidence, on peut se demander si, comme cela a été jugé à l'égard de médecins, le vétérinaire ne devrait pas être autorisé à exercer provisoirement, au lieu de son nouvel établissement, en attendant qu'il soit statué sur sa demande de nouvelle inscription (42). Certes, l'intéressé ne sera toujours pas inscrit: le seul effet de cette solution serait de lui éviter des poursuites pour exercice illégal de la profession (43), ce qui est déjà un avantage appréciable.

En tout cas, ce droit temporaire cesserait dès la décision de refus d'inscription.

Ajoutons qu'outre le recours au Conseil d'Etat, le refus injustifié d'inscription constituerait une faute de l'Ordre pouvant être réparée par l'octroi de dommages-intérêts pour le préjudice causé.

D - Le plus souvent, la demande de radiation pour changement de résidence sera accompagnée de la demande d'inscription d'un successeur, sur laquelle il faudra statuer, après examen des clauses professionnelles du contrat de cession.

Inversement, si, dans sa nouvelle résidence, le vétérinaire succède à un confrère (décédé, démissionnaire), le Conseil régional examinera, en même temps que sa demande d'inscription, les clauses du contrat de cession intervenu.

(42) - Cons. d'Etat, 8 nov. 1957, Gaz. Pal. 1958-I-164.

(43) - Cass. Crim. 30 nov. 1955, Bull. crim. p.927; 5 oct. 1960, Gaz. Pal. Table 1956/1960 v. Médecin No 104, précité note 41.

Démission - Le vétérinaire qui cesse l'exercice de sa profession adresse simplement sa démission, et sa radiation ne saurait être refusée: personne ne saurait être astreint à exercer contre son gré. Nous verrons toutefois que l'acceptation d'une démission peut poser un problème, si elle intervient pour éluder une poursuite disciplinaire.

La cessation d'exercice n'entraîne pas nécessairement radiation du tableau: l'intéressé peut demander à y être inscrit dans la classe D à titre honoraire.

Si la démission s'accompagne de la demande d'inscription d'un successeur, le Conseil régional examinera les clauses professionnelles du contrat de cession, et pourra éventuellement refuser la nouvelle inscription. Ce refus n'entraîne pas rejet de la démission, à moins que l'intéressé ne la retire.

Révision du tableau - Chaque année, le Conseil régional procède à la révision du tableau. A cette occasion il procède aux modifications résultant de décès, demandes de nouvelles inscriptions ou changements de résidence, démissions. Sous ces réserves, les vétérinaires déjà inscrits voient leur inscription reportée, sans avoir à formuler aucune demande, et ce report constitue un droit.

Radiation - En effet, lors de la révision du tableau, le Conseil régional ne peut procéder à aucune radiation, autre que celle qui résulterait, soit d'une des causes ci-dessus, soit d'une sanction disciplinaire devenue définitive et portant suspension du droit d'exercice de la profession.

La radiation - appelée parfois par euphémisme «omission» - constituerait un excès de pouvoir, aucun texte ne conférant ce droit au Conseil régional, en dehors des causes légitimes qui la justifient:

Inversement, la radiation résultant d'une sanction disciplinaire devenue définitive constitue une obligation, et le Conseil régional ne pourrait se refuser à y procéder, puisque l'intéressé n'a plus le droit d'exercer la profession.

Réinscription - La suspension du droit d'exercer la profession est toujours temporaire: sa durée est fixée par la Chambre disciplinaire, avec maximum de dix ans. Ce délai est susceptible de révision ou de réduction, dans les conditions prévues à l'article 43 du Règlement, que nous examinerons à propos de l'exécution des peines disciplinaires.

A l'expiration de la peine prononcée contre lui, le vétérinaire peut demander sa réinscription au tableau, soit de son ancien Ordre régional, soit dans une région différente. La réinscription est alors de droit, et ne pourrait

être refusée (44), sauf pour de nouveaux motifs, et dans les conditions prévues pour les refus d'inscription.

Il en résulte que les faits ayant donné lieu à une peine exécutée ne peuvent plus être invoqués de nouveau comme motifs de refus de réinscription: l'exécution de la peine a tout effacé. Sinon, on arriverait à transformer une suspension temporaire en suspension à vie, et cette sanction n'est pas prévue par le Code.

La solution peut sembler évidente, mais il est fort possible qu'elle provoque des difficultés. On a vu que l'inscription d'un nouveau candidat peut être refusée en raison de sa «moralité». La tentation sera parfois grande de rejeter, pour cause de mauvaise moralité, celui qui a été frappé d'une sanction grave, même après l'exécution de sa peine. Ce serait un excès de pouvoir, que le Conseil d'Etat ne manquerait pas de censurer, si seuls étaient retenus les motifs ayant servi de fondement à la première sanction. Pour que la demande de réinscription puisse être rejetée, il faudrait s'appuyer sur des faits différents, et à notre avis postérieurs à la condamnation.

La loi n'ayant pas voulu priver l'auteur d'une faute disciplinaire du droit d'exercer pendant plus de dix ans, ce serait aller contre la loi que de faire produire un effet plus long à la sanction, par le biais d'un refus de réinscription: celle-ci constitue un droit, en l'absence de faits nouveaux.

En dehors de cette hypothèse, la réinscription peut également être demandée par un ancien vétérinaire, ayant cessé d'exercer sa profession, et voulant reprendre cet exercice. La demande sera alors traitée comme une demande d'inscription nouvelle.

Propriété du tableau - De tout ce qui précède il résulte que l'Ordre est entièrement maître de son tableau: il décide souverainement des inscriptions ou refus d'inscriptions, sous la seule réserve des recours prévus.

C'est seulement dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat aurait cassé une décision du Conseil supérieur qu'une inscription obligatoire s'imposerait, - à peine de dommages-intérêts.

Aucun recours n'est ouvert contre les décisions de l'Ordre à des personnes ou à des autorités extérieures; celles-ci n'auraient pas d'autres ressources que de provoquer une action disciplinaire.

Cette propriété de l'Ordre sur son tableau découle de la conception

(44) - Cass. Crim. 8 oct. 1958, Bull. crim. 1958 p.1069 (pharmacien); 18 janv. 1961, Bull. crim. 1961 p.59 (id.).

même d'un Ordre investi d'un pouvoir souverain de contrôle sur les conditions d'exercice de la profession.

Même une juridiction pénale ne pourrait interdire à un condamné l'exercice de sa profession: l'Ordre serait encore maître d'apprécier si la condamnation pénale, si grave qu'elle soit, est contraire à la moralité exigée du praticien. L'hypothèse est loin d'être théorique: il suffit de penser qu'un vétérinaire, circulant en automobile, ait pu encourir une condamnation pour blessures ou pour homicide par imprudence.

L'Etat lui-même et ses services, spécialement le ministre de l'Agriculture, ne pourraient imposer à l'Ordre d'inscrire ou d'exclure un candidat, - et nous verrons qu'aucun recours n'est ouvert aux pouvoirs publics contre les inscriptions.

En théorie, il est donc concevable que l'Ordre maintienne au tableau une personne ne remplissant pas les conditions légales pour y être inscrite (un étranger, par exemple). Si la Chambre supérieure prenait, par hypothèse, une telle décision, aucun recours devant le Conseil d'Etat ne serait ouvert à une autorité quelconque. C'est la conséquence de l'indépendance reconnue à l'Ordre à l'égard des pouvoirs publics, - indépendance qui, dans certains cas, peut présenter un avantage important. Est-il utile d'ajouter que l'hypothèse envisagée est purement d'école, et n'a guère de chance de se présenter un jour!

Section 3

QUI DOIT ETRE INSCRIT?

L'obligation d'inscription au tableau peut soulever quelques difficultés quant aux personnes qui doivent être inscrites. Le moyen le plus logique pour examiner ces difficultés est d'envisager successivement les diverses situations dans lesquelles peut se trouver un vétérinaire.

Principe - En cas d'hésitation, et en l'absence de texte spécial, un principe commande la solution: l'inscription au tableau est liée à l'exercice de la profession. L'article 318 du Code rural stipule que le Conseil régional dresse un tableau des vétérinaires **«admis à exercer la profession»**.

Dans chaque cas particulier, on devra donc se demander si la personne visée exerce effectivement la profession: celle-ci est définie comme une activité assez continue, libérale, comportant l'accomplissement d'actes subordonnés à la délivrance du diplôme et couverts par le monopole, et enfin exercée **«à des fins lucratives»** (45).

Ce principe est confirmé par l'article 1er du Règlement de l'Ordre, aux termes duquel:

«L'Ordre national des vétérinaires est constitué par tous les vétérinaires et docteurs-vétérinaires qui utilisent leur titre en vue d'un exercice professionnel vétérinaire, à l'exception de ceux qui appartiennent au corps des vétérinaires biologistes des armées, en activité de service, et de ceux qui, investis d'une fonction publique, n'ont pas d'autre activité professionnelle vétérinaire».

(45) - Formule ajoutée par M. le professeur COUTURIER, op. cit.

A ce principe, les textes apportent quelques dérogations d'interprétation restrictive.

Il faut toutefois signaler que l'inscription au tableau n'est plus conditionnée par l'exercice actuel de la profession à l'égard des anciens vétérinaires ayant cessé toute activité, mais admis encore à rester inscrits au tableau D en qualité d'honoraires.

Exercice en clientèle - Le cas le plus courant est celui du vétérinaire exerçant sa profession à titre personnel auprès d'une clientèle qui lui est propre. Environ 70% des vétérinaires sont dans ce cas.

Il n'est pas douteux qu'à leur égard l'inscription au tableau soit obligatoire, et conditionne l'exercice de la profession. C'est ce que prévoit le 2^e alinéa de l'article 1^{er} du règlement ;

«Les vétérinaires et docteurs-vétérinaires visés doivent être inscrits au tableau de l'Ordre de la circonscription régionale, délimitée par arrêté ministériel, à laquelle appartient la localité où ils ont élu domicile professionnel».

Association - L'association entre vétérinaires est admise, l'article 45 du Code de déontologie la limitant actuellement à cinq membres.

En ce cas, chacun des vétérinaires associés doit être personnellement inscrit au tableau. L'association elle-même ne constitue pas une personne morale ayant droit à une inscription unique ou distincte.

Il en résulte que le refus d'inscription d'un seul membre rend le contrat d'association inexécutable dans son intégrité. Mais rien ne s'oppose à ce qu'il subsiste, avec les modifications nécessaires, au profit des membres inscrits.

Exercice par contrat - L'article 50 du Code de déontologie vise la situation des

«vétérinaires qui consacrent leur activité salariée, soit exclusivement soit partiellement mais d'une manière régulière, au service d'une entreprise privée, de collectivités, groupements, associations, coopératives, etc...».

Le même texte leur déclare applicable l'ensemble du Code de déontologie, qui contient à leur égard quelques dispositions spéciales dans ses articles 51 à 53.

Il n'est pas douteux que ces vétérinaires soient astreints à l'obligation d'inscription au tableau, dès lors qu'ils **«sont appelés à prescrire des mesures**

prophylactiques ou curatives»: c'est une forme d'exercice de la profession (46).

Un terme peut prêter à discussion dans la définition de l'article 50, c'est le mot «salarié». Ces vétérinaires sont liés par contrat avec un employeur, et on peut les assimiler aux médecins qui exercent, eux aussi, leur profession sous contrat. La jurisprudence admet qu'il s'agit bien alors d'un contrat de travail (47), car le praticien n'est plus libre et reste dépendant d'un organisme qui exerce sur lui un certain pouvoir de subordination. Mais le mot «salarié», pas plus que la qualification de «contrat de travail», n'impliquent une rémunération moyennant un salaire périodique et fixe. Diverses modalités de rémunération sont concevables (48).

Suivant les stipulations du contrat, il peut y avoir pour l'intéressé:

- soit obligation de consacrer toute son activité au service de l'employeur: en ce cas, le praticien n'aura pas de clientèle propre, et ne sera admis à traiter des animaux n'appartenant pas à son employeur que dans des cas exceptionnels. L'article 52 du Code de déontologie prévoit alors les précautions à prendre pour éviter que ces vétérinaires sous contrat ne fassent concurrence aux vétérinaires libres, et la violation de ces prescriptions pourrait donner lieu à des poursuites disciplinaires;

- soit au contraire un exercice à temps partiel, le vétérinaire ayant le droit, en dehors du temps réservé à son employeur, de se créer une clientèle personnelle sous réserve de respecter les prescriptions de l'article 53 du Code de déontologie.

On estime à 10% environ le nombre des vétérinaires exerçant ainsi leur profession sous contrat les liant à une personne ou à une entreprise privée, et faisant d'eux, au sens large, des «salariés» d'un employeur qui les rémunère.

Quelles que soient les modalités du contrat, soumises d'ailleurs au contrôle du Conseil régional, ces vétérinaires doivent être inscrits au tableau, et le refus d'inscription entraînerait pour eux l'impossibilité d'exécuter les engagements pris dans leur contrat.

Il résulte notamment de cette inscription obligatoire qu'aucun

(46) - En ce sens pour un médecin sous contrat: Cass. Soc. 2 juill. 1969, Bull. 1969-IV-381; 23 avril 1975, Bull. 1975-V-179.

(47) - Cass. Soc. 4 nov. 1968, Bull. 1968-V-702. En cas de licenciement abusif, le médecin congédié a droit à l'indemnité prévue par la législation du travail: Cass. Civ. 7 oct. 1965, Bull. 1965-I-393; Soc. 25 janv. 1970, Bull. 1970-V-106. Les litiges entre les contractants relèvent de la compétence prud'homale Cass. Soc. 15 déc. 1970, Bull. 1970-V-588.

(48) - Cpr pour la rémunération d'un médecin: Cass. Soc. 14 févr. 1968, Bull. 1968-V-85.

groupement ou employeur ne pourrait engager un vétérinaire étranger pour des actes se rattachant à l'exercice de la profession.

Fonctionnaires - Nous désignerons par ce terme général tous ceux qui sont liés à un service public, que ce soit en qualité de fonctionnaires proprement dits et bénéficiant du statut de la fonction publique, ou seulement à titre d'intermédiaires ou contractuels, à temps complet ou partiel.

Leur situation est précisée par l'article 57 du Code de déontologie, qui prévoit qu'ils doivent se conformer aux textes législatifs et réglementaires régissant la profession, **«notamment être inscrits au tableau de l'Ordre»**.

Sous réserve de la différence qui tient à l'autorité dont ils dépendent, leur situation de fait est analogue à celle des vétérinaires salariés d'une entreprise privée.

Leur droit d'avoir une clientèle personnelle dépend des modalités de leur contrat ou de leur statut: dès lors qu'ils sont inscrits au tableau, ils bénéficient du droit d'exercer. En cas d'infraction aux stipulations de leur contrat ou de leur statut, ils ne commettent pas de faute professionnelle, et ne peuvent faire l'objet de sanctions que dans le cadre des règles administratives du service auquel ils sont attachés.

Mais le Code de déontologie leur impose certaines règles particulières dans ses articles 58 à 64, destinés à empêcher qu'ils ne profitent de leur fonction pour exercer une concurrence déloyale envers les confrères installés à leur compte. En cas d'infraction à ces prescriptions, ils sont passibles des sanctions disciplinaires prononcées par la Chambre de l'Ordre, indépendamment des droits que peut avoir à leur égard l'administration.

Les deux actions disciplinaires sont théoriquement indépendantes, mais en prévision d'un conflit d'attributions possible, l'article 324 du Code rural organise une priorité:

«Les Chambres de discipline ne peuvent statuer sur des faits reprochés aux vétérinaires et docteurs-vétérinaires investis d'une fonction publique et inscrits au tableau de l'Ordre, en ce qui concerne les faits se rattachant à cette fonction, qu'après la décision rendue par l'autorité administrative compétente».

On remarquera qu'à la différence des vétérinaires salariés d'un employeur privé, les vétérinaires au service de l'administration ne sont pas astreints à soumettre au Conseil régional le contrat les liant à un service public. Cela est facile à comprendre: l'Ordre n'aurait aucune qualité pour apprécier ce contrat administratif, et encore moins pour en demander la modification.

Recherche scientifique - Qu'ils procèdent à des recherches pour leur compte personnel, pour le compte d'un laboratoire privé ou au service d'un laboratoire privé ou au service d'un organisme public, les vétérinaires spécialisés dans la recherche doivent s'inscrire au tableau. On doit considérer, en effet, qu'ils exercent la profession, celle-ci n'étant pas liée à l'existence d'une clientèle. Au surplus, ils seront généralement liés par un contrat, dans les conditions qui précèdent.

Mais il faut évidemment faire exception pour les recherches sur des animaux effectuées dans l'exercice d'autres activités, principalement de la médecine ou de la chirurgie: ces praticiens relèvent alors de la discipline de leur Ordre, et on ne saurait les astreindre à s'inscrire au tableau de l'Ordre des vétérinaires pour pratiquer des traitements ou expériences sur leurs animaux de laboratoire: ils n'exercent pas la profession, leurs travaux étant liés à celui d'une profession différente.

Il faut également faire exception au profit de personnes, diplômées ou non, faisant des recherches ou expériences sur des animaux non domestiques: un entomologiste étudiant les insectes n'exerce pas la profession de vétérinaire, pas plus que celui qui étudie les reptiles ou leur venin. Il peut y avoir doute pour les soins donnés aux abeilles, qui sont généralement considérées comme animaux domestiques, lorsqu'elles sont élevées dans des ruches appartenant à des propriétaires.

Professeurs - Les professeurs des Ecoles vétérinaires sont des fonctionnaires, liés à l'administration; mais dans leur fonction d'enseignement, ils n'exercent pas la profession, - même s'ils sont appelés, à cette occasion, à traiter des animaux à l'Ecole.

Ils ne sont donc pas tenus de s'inscrire au tableau, s'ils n'ont pas de clientèle propre.

Mais ils doivent s'inscrire, s'ils exercent la profession, en dehors de leur enseignement, dans les conditions autorisées par leur statut.

La dispense d'inscription s'applique aux maîtres-assistants sous la même réserve, et aux assistants nommés temporairement, bien qu'ils n'aient pas le statut de fonctionnaires; dans leur activité à l'Ecole, ils n'exercent pas la profession, puisqu'ils relèvent d'un professeur qui n'est pas soumis lui-même, comme tel, à l'inscription au tableau.

Elèves des Ecoles - Une loi du 25 juillet 1941 avait autorisé les élèves des Ecoles vétérinaires, ayant passé avec succès leur examen de fin de la 3^e année d'études, à effectuer des remplacements chez les vétérinaires en exercice. Cette disposition était incomplète, puisqu'elle ne visait pas le cas des

élèves ayant achevé leur 4^e année , mais non encore pourvus du diplôme de docteurs-vétérinaires nécessaire pour exercer la profession et pour l'inscription au tableau.

Cette situation a été modifiée et réglementée par une loi du 16 juin 1971, insérée dans les articles 309-1 à 309-8 du Code rural. Les textes distinguent maintenant:

- les élèves ayant subi avec succès les examens de fin de la 3^e année d'études, et qui sont (sous réserve de la condition de nationalité) autorisés à pratiquer la médecine vétérinaire en qualité d'assistants, sous l'autorité d'un vétérinaire (art. 309-1);

- les anciens élèves ayant achevé la 4^e année d'études, qui sont autorisés (sous la même condition de nationalité) à pratiquer la médecine vétérinaire, soit comme assistants, soit comme remplaçants d'un vétérinaire temporairement empêché d'exercer (art. 309-2). La durée maxima de ce remplacement est prévue au texte.

L'article 309-7 précise que ces deux catégories d'élèves ou anciens élèves, exerçant dans les conditions précédemment définies, sont soumis aux règles régissant la profession, et doivent observer «**notamment le Code de déontologie**». Ils sont donc dans une situation paradoxale, puisqu'ils sont soumis aux règles de l'Ordre et passibles des mêmes sanctions que les vétérinaires, mais **sans être inscrits au tableau**. Cette inscription est remplacée pour eux par **une** simple déclaration à l'administration (art. 309-4) mais non au Conseil de l'Ordre. La déclaration au Conseil régional n'est prescrite qu'au vétérinaire inscrit qui veut se faire assister ou remplacer.

Vétérinaires militaires - Les « vétérinaires biologistes de l'armée », selon la nouvelle appellation résultant d'un décret du 20 mai 1967, qui sont issus d'un recrutement différent par concours spécial et qui relèvent de l'autorité et de la discipline militaires, ne sont pas astreints à l'inscription au tableau de l'Ordre. L'article 1^{er} du Règlement, ci-dessus cité, rappelle cette exclusion. Mais il leur est interdit d'exercer la profession en dehors des attributions qui leur sont réservées par le décret du 20 mai 1967 (49). Ils sont environ 80 pour l'ensemble de la France.

Empiriques - La loi du 17 juin 1938, qui avait organisé l'exercice de la profession de vétérinaire (avant la création de l'Ordre), et qui a soumis cet exercice à la possession du diplôme de docteur-vétérinaire, avait dû prévoir des dispositions transitoires en faveur des personnes qui exerçaient

(49) - Cf. A. BRION, op. cit. p.332 No 651.

dans les conditions antérieures ou qui étaient alors en cours d'apprentissage. Ces dispositions consistent dans la permission d'exercer, leur vie durant, certains actes de la profession. On les désigne sous le nom d'empiriques. Leur droit d'exercer est exclu en matière de maladies contagieuses, de détention de substances vénéneuses, d'emploi de la tuberculine, etc...

Ils **sont** évidemment en voie de disparition.

Aucune inscription au tableau n'est prévue à leur égard. Bien plus, s'ils demandaient leur inscription, elle devrait leur être refusée, puisqu'ils ne remplissent pas les conditions requises pour cette inscription (50).

Personnes morales - On aura remarqué que l'inscription au tableau est réservée aux personnes physiques, seules susceptibles d'être titulaires du diplôme. Aucune inscription n'est prévue à l'égard des personnes morales.

Il en sera peut-être autrement, si un décret vient préciser les conditions de constitution et d'inscription des sociétés civiles professionnelles prévues par la loi du 29 novembre 1966, mais ce décret n'a pas encore vu le jour pour les vétérinaires. Au surplus il est très improbable que ce décret déroge à la règle de l'inscription individuelle des membres de la société, puisque l'article 2 al.3 de la loi du 29 novembre 1966 précise:

« Les sociétés visées au présent article ne peuvent accomplir les actes d'une profession déterminée que par l'intermédiaire d'un de leurs membres ayant qualité pour exercer cette profession ».

Tout au plus pourrait-il être prévu une inscription des sociétés civiles professionnelles dans une 5^e classe du tableau, outre celle de leurs membres.

Nationalité - Depuis la loi du 17 juin 1938, l'exercice de la profession est réservé aux personnes qui justifient:

- être de nationalité française
- être titulaires du diplôme d'Etat délivré par les Ecoles françaises.

La condition de nationalité est donc liée à la possession du diplôme français, ce qui n'était pas une nécessité logique, puisque les Ecoles françaises admettent des élèves étrangers.

L'intéressé doit justifier de cette double condition à la date de son inscription au tableau. Le diplôme fait en outre l'objet d'un enregistrement obligatoire, prévu par l'article 309 du Code rural.

Des dérogations étaient prévues par la loi du 17 juin 1938 en faveur de certains étrangers, qui exerçaient en France antérieurement à

(50) - Sur les empiriques, cf. A.BRION, op. cit. p.293 No 602.

cette loi. Les bénéficiaires de ces dérogations, en voie d'extinction, doivent rester inscrits au tableau.

Sous cette réserve, l'inscription au tableau doit donc être refusée à deux catégories de personnes:

1) Etrangers titulaires du diplôme français, délivré à la fin d'études faites en France. Il n'existe pas actuellement de dispositions permettant aux étrangers de s'établir en France, même avec un diplôme français. Leur seul recours est de se faire naturaliser Français, comme on va voir que cela se pratique parfois. Ces dispositions protectrices devront sans doute être modifiées en faveur des ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne, comme nous allons le préciser. Mais actuellement il n'existe aucune dérogation possible en faveur des personnes ne possédant pas la nationalité française.

2) Vétérinaires titulaires d'un diplôme étranger, même s'ils sont de nationalité française. Mais il existe, à leur égard, une dérogation :

«La France, dans son libéralisme coutumier, voulant être reconnaissante à l'égard des étrangers ayant servi dans l'Armée française durant la dernière guerre mondiale, ainsi qu'accueillante vis-à-vis de réfugiés politiques victimes de régimes d'oppression, a promulgué en 1962 un décret dérogatoire à la loi de 1938 sur l'exercice de la médecine et de la chirurgie des animaux» (51).

Ce décret, en date du 27 novembre 1962, permet à titre exceptionnel l'exercice de la profession à certaines personnes, ayant acquis ou recouvré la nationalité française, bien qu'elles ne soient pas titulaires du diplôme de doctorat délivré par les Ecoles françaises. En ce cas l'inscription au tableau des personnes visées est obligatoire (52).

Mais l'exercice de la profession en France est alors subordonné à une autorisation individuelle, délivrée par arrêté du ministre de l'Agriculture, après avis d'une commission chargée d'examiner la difficile question de l'équivalence des diplômes étrangers avec le diplôme français.

«Il est important de préciser que la Commission prévue par ce décret ne se réunit en principe qu'une fois l'an, et donne l'autorisation d'exercer à 2 ou 3 vétérinaires étrangers. Il n'en résulte pas moins que cet «escalier dérobé... permet maintenant chaque année à quelques personnages astucieux

(51) - Prof. COTTEREAU, *«Aperçus prospectifs»*, Rev. Ordre, 3è trim. 1974.

(52) - Prof. COUTURIER, Rev. Ordre 4è trim. 1974 p.30.

et bien informés de bénéficier de ce décret dérogatoire. Le cas le plus fréquent est celui d'un étudiant vétérinaire étranger, diplômé d'une école vétérinaire française, le plus souvent boursier de son pays ou de la France, et qui épouse une jeune française... Ce vétérinaire exerce clandestinement chez un confrère français, ou bien comme salarié dans l'industrie privée, durant 5 ans, puis se fait naturaliser Français, et demande à bénéficier des dispositions dérogatoires du décret du 27 novembre 1962» (53).

Dans cette hypothèse, l'autorisation ministérielle conditionne l'inscription au tableau. Comme cette autorisation n'est pas rétroactive, elle doit exister au moment de la demande d'inscription. En cas de recours exercé contre un refus d'autorisation, l'intéressé n'est pas admis à exercer en France, et serait passible des peines prévues pour l'exercice illégal de la profession, sans que la juridiction pénale saisie soit tenue de surseoir à statuer (54). La même solution vaut à l'égard du Conseil régional, qui devrait refuser l'inscription au tableau, sans attendre la solution du recours engagé contre le refus ministériel.

Conventions internationales - Des conventions passées avec la Belgique, le Luxembourg et la Suisse prévoient un droit réciproque d'exercice dans les régions frontalières (55). Mais elles ne comportent pas le droit d'établissement en France: il n'y a donc pas lieu d'inscrire les bénéficiaires de ces traités à un tableau français.

Communauté européenne - Le traité de Rome, intervenu dans le cadre de la Communauté européenne, prévoit pour les ressortissants des Etats qui en sont membres, un libre droit d'établissement réciproque sur les territoires de ces Etats. L'application de ce principe, qui est déjà entré en vigueur dans d'autres domaines, soulève encore de grandes difficultés d'application pour les professions libérales, et spécialement pour celle de vétérinaire. Le problème est d'assurer l'équivalence des conditions de recrutement et des diplômes. Actuellement ces conditions ne sont pas remplies, et aucun ressortissant d'un Etat membre de la Communauté européenne n'est encore admis à s'établir en France. Aucun ne saurait donc être inscrit à un tableau français.

Mais cette solution ne saurait être longtemps maintenue. Le 21 juin 1974, la Cour de Justice des Communautés européennes, siégeant à

(53) - Prof. COTTEREAU, précité note 51.

(54) - Colmar, 24 nov. 1967, Gaz. Pal. 1968-I-202.

(55) - Cf. A. Brion, op. cit. p.293 No 601.

Luxembourg, a décidé que **«la libre circulation et le libre établissement des travailleurs non salariés est un droit fondamental reconnu aux citoyens des neuf pays membres par le Traité»**. Ce droit est acquis depuis la fin de la période transitoire prévue au traité, c'est-à-dire depuis janvier 1970 (56). Il ne doit donc plus y avoir de distinction entre les nationaux et les ressortissants des Etats signataires, auxquels se sont ajoutés la Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark.

Comme l'écrivait M. le professeur VUILLAUME: **«Les Etats membres devront adapter leurs législations pour éviter une éventuelle censure de la Cour de justice»** (57).

(56) - Cf. Rev. Ordre, 4^e trim. 1974 p.17 et 20.

(57) - Prof. VUILLAUME: *«Commentaires sur l'accès aux professions libérales dans la C.E.E.»*, Rev. Ordre, 4^e trim. 1974.

Section 4

MOTIFS DE REFUS D'INSCRIPTION

La décision refusant une inscription au tableau doit être motivée (58). Mais quels motifs le Conseil régional, et en appel la Chambre supérieure, peuvent-ils faire valoir pour refuser une inscription?

I - La réponse à cette question est simple en apparence: peuvent être invoqués tous les motifs tirés de l'absence du droit du demandeur à l'inscription et à l'exercice de la profession.

Ainsi peuvent être retenus les motifs tirés d'une nationalité étrangère, de l'absence de diplôme, d'une décision de suspension du droit d'exercice dont le délai n'est pas expiré.

Sous réserve du contrôle de la réalité des faits invoqués, ces motifs de refus seront péremptoires.

II - Nous trouverons, en second lieu, les motifs tirés d'une violation du Code de déontologie, spécialement d'une interdiction d'établissement ou de rétablissement dans un périmètre déterminé (59), ou du refus d'approbation des clauses d'un contrat d'association ou de cession.

Ces motifs sont déjà moins assurés, car ils impliquent souvent un droit d'appréciation sur la situation contractuelle.

(58) - Bien qu'il s'agisse d'une décision de caractère administratif, cette motivation est nécessaire pour permettre le contrôle de la Chambre supérieure, et éventuellement du Conseil d'Etat.

(59) - Cf. pour un médecin: Cons. d'Etat, 17 mai 1968, arrêt Feuillette, précité note 34.

III - Mais la difficulté principale, et pratiquement la seule, concerne les motifs trop généraux pour donner lieu à une définition précise: c'est le cas du refus motivé par l'absence des garanties de moralité.

Le droit de refus en cette matière n'est pas contestable. L'article 2 du Code de déontologie précise que tout vétérinaire doit s'abstenir de tout agissement de nature à faire déconsidérer la profession: si cette condition est exigée en cours d'exercice, elle s'impose aussi lors de l'inscription, et celle-ci peut être refusée pour des motifs antérieurs de nature à faire déconsidérer la profession par l'admission d'un indigne.

L'article 20 du Règlement prévoit que le président du Conseil régional fait **«une enquête sur la moralité du candidat»**. Son rapport est soumis au Conseil, qui peut y puiser des motifs de refus d'inscription, après audition de l'intéressé.

A l'occasion d'un changement de résidence, l'article 22 du Règlement prescrit également au président du Conseil régional de rédiger un **«rapport moral»** sur le vétérinaire intéressé. Si ce rapport révèle que le vétérinaire intéressé **«ne remplit pas toutes les conditions requises de moralité»**, le Conseil régional, auquel la nouvelle inscription est demandée, peut refuser cette inscription après enquête.

Ces dispositions pourraient paraître normales, et même banales, si l'on savait exactement ce qu'il faut entendre par «moralité du candidat». Sans doute certains cas extrêmes ne donneront pas lieu à discussion. Mais la «moralité» est une notion assez floue, qui change selon les époques, les milieux et les circonstances. On peut donc craindre qu'une conception trop étroite, trop rétrograde, ne conduise à éliminer, de façon assez arbitraire, des candidats par ailleurs valables.

Par hypothèse, nous sommes en présence de faits que le Code de déontologie n'interdit pas de façon précise, et qui relèvent des notions mal définies de «morale» ou d'«honneur», de **respectabilité**, dont nous aurons à signaler l'inconsistance à l'occasion de l'étude des sanctions disciplinaires.

Nous n'avons trouvé aucune trace d'un litige de ce genre concernant un vétérinaire, mais il n'est pas exclu que le problème puisse se poser un jour.

Il est donc intéressant de rechercher des exemples pratiques, où une inscription a été refusée dans d'autres Ordres, pour des faits jugés contraires à la moralité du candidat. De tels exemples sont rares, car les décisions restent secrètes: seules sont connues les causes qui sont allées jusqu'en cassation.

Voici cependant deux exemples qui, par analogie, peuvent fournir une base d'appréciation:

a) La Cour de Cassation a validé le refus d'inscription d'un avocat, au motif que, si l'article 11 de la loi du 31 décembre 1971 énumère les conditions légales d'accès à la profession, la Cour d'appel, qui a pour mission de **«maintenir les principes de probité et de désintéressement sur lesquels repose la profession»**, a par voie de conséquence le pouvoir de refuser l'inscription d'un **«postulant ayant contrevenu à ces principes»** (60). On aimerait en savoir davantage sur les faits reprochés au postulant, mais la Cour suprême s'en est rapportée, sur ce point, à l'appréciation des juges du fait.

b) La même Cour a approuvé le refus d'inscription au tableau de l'Ordre des conseils juridiques d'un candidat qui avait été précédemment condamné pour exercice illégal de la profession de comptable agréé, et **«avait pendant plusieurs années menti auprès de sa clientèle en lui laissant croire qu'il possédait les titres, diplômes et qualification professionnelle pour se livrer à l'exercice de la profession de comptable agréé»**. Ces agissements constituant des **«manquements à la probité»** (61).

On aperçoit tout de suite une différence entre ces deux hypothèses: dans la seconde, l'intéressé avait été précédemment condamné pour des faits précis, et bien établis; dans la première, au contraire, il n'est fait allusion qu'à des accusations vagues, et peut être incertaines.

On peut conclure de ces exemples que, dans le refus d'inscription pour cause d'immoralité, deux problèmes se posent:

- celui de la preuve des faits reprochés à l'intéressé: si celui-ci les nie, il faudra évidemment que la décision précise sur quelles preuves elle s'appuie, sans pouvoir s'en tenir à de simples allégations dépourvues de fondement;

- et, les faits étant supposés établis ou avoués, un problème d'appréciation, qui est le plus délicat.

Sur le premier point, la difficulté sera tranchée, si le postulant a déjà été condamné: l'autorité de la chose jugée interdit de remettre en question la matérialité des faits reprochés.

Sur le second point, par contre, il faut bien se résigner à s'en rapporter à l'appréciation et aux conceptions des membres de la Chambre disciplinaire.

On peut cependant signaler que l'arbitraire est moins à redouter

(60) - Cass. Civ. 15 oct. 1975, Gaz. Pal. 7/9 déc. somm.

(61) - Cass. Civ. 2 oct. 1975, Gaz. Pal. 23/25 nov. somm.

dans les professions où le contrôle suprême des décisions est assuré par le Conseil d'Etat: cette haute juridiction, à la différence de la Cour de Cassation, se reconnaît le droit de contrôler l'existence des faits et leur qualification, au lieu de s'en rapporter à l'appréciation souveraine des premiers juges.

Amnistie - Un cas particulier doit être évoqué, celui du postulant ayant fait l'objet d'une condamnation amnistiée.

L'amnistie fait disparaître la condamnation, sans que personne puisse encore en faire état;

«En cas d'amnistie, la fiche contenant la condamnation doit être retirée du casier judiciaire. Toutes les lois d'amnistie interdisent expressément de rappeler, sous quelque forme que ce soit, la condamnation amnistiée» (62).

Une condamnation amnistiée ne pourrait donc servir de motif à un refus d'inscription.

(62) - STEFANI et LEVASSEUR, op. cit. No 588.

Section 5

VOIES DE RECOURS

Appel - L'article 318 du Code rural prévoit que le refus d'inscription au tableau ouvre droit à un recours **«dans les conditions prévues à l'article 323»** du même Code, c'est-à-dire comme en matière disciplinaire.

L'article 21 du Règlement précise que l'appel est porté devant la Chambre supérieure de discipline.

L'appel est formé par lettre recommandée avec avis de réception, adressée, dans les deux mois de la notification, au président du Conseil supérieur. Il n'est pas précisé ici que l'appel doive être motivé, mais il faudra qu'il contienne au moins les indications nécessaires, c'est-à-dire la demande d'inscription au tableau, la date et l'origine de la décision de refus et la date de sa notification, et enfin un exposé sommaire des moyens de contestation de cette décision.

Du fait qu'un droit d'appel est ouvert, les décisions de la Chambre disciplinaire, en matière d'inscription, ne peuvent pas faire l'objet d'un recours direct au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir (63).

Instruction de l'appel - Aucune précision spéciale n'étant donnée, la cause est instruite comme en matière disciplinaire. La seule différence est qu'aux termes de l'article 21 al.2 du Règlement, la décision de la Chambre supérieure doit être rendue, en matière d'inscription, **«dans les trois mois suivant l'introduction de l'appel»**. Mais l'inobservation de ce délai ne semble pas

(63) - Cons. d'Etat, 9 mars 1962, aff. Doux, Gaz. Pal. 1962-2-145; 13 mai 1970, aff. Brévent, Gaz. Pal. 1971-I-somm.26.

entraîner de conséquences : elle ne confère au postulant aucun droit à l'inscription au tableau, la décision de rejet restant applicable tant qu'elle n'a pas été modifiée. Tout au plus le retard pourrait-il ouvrir un droit à l'allocation de dommages-intérêts, s'il en résultait un préjudice.

Décision - La décision est rendue, comme en matière disciplinaire, à la majorité après délibération secrète.

Si la Chambre supérieure réforme la décision de première instance, elle doit logiquement ordonner l'inscription du demandeur au tableau de l'Ordre régional auprès duquel il avait formé sa demande (64). Le Conseil régional ne pourrait plus refuser cette inscription, à peine de commettre une faute génératrice de dommages-intérêts.

Si la décision attaquée est confirmée, le refus d'inscription acquiert un caractère définitif, sauf ultime recours au Conseil d'Etat.

Notifications - Aux termes de l'article 21 du Règlement, la décision doit être notifiée dans tous les cas (qu'il s'agisse d'une admission ou d'un refus) :

- à l'intéressé
- au ministre de l'Agriculture
- au Préfet du département
- au Procureur de la République
- et au président du Conseil régional.

Sauf la première, ces notifications n'ont qu'un but d'information, à l'égard des personnes appelées à assurer ou à contrôler l'exécution de la décision. A l'égard de l'intéressé, la notification fait en outre courir le délai de recours au Conseil d'Etat.

Recours au Conseil d'Etat - Les décisions de la Chambre supérieure refusant une inscription au tableau sont susceptibles de recours au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir (65).

Nous traiterons de ce recours dans la dernière partie de la présente étude.

Aucun recours parallèle n'est ouvert aux autres personnes ou autorités en cas d'admission.

Effets de la décision - La décision terminant un litige sur le droit d'inscription au tableau a un caractère administratif, et non juridictionnel. Il en résulte qu'elle n'a pas l'autorité de la chose jugée, mais seulement une autorité qu'on appelle «**de la chose décidée**» (66). Mais cette distinction de

(64) En ce sens pour un avocat : Cass. Civ. 15 oct. 1975 précité note 60.

(65) Cons. d'Etat, 12 déc. 1953, arrêt de Bayo, D. 1954-294, R.P.D.A. 1954, p.1

(66) G. VEDEL, op.cit.p.203

principe n'entraîne guère de différences pratiques. En effet :

- en cas d'admission, le Conseil régional est tenu d'inscrire l'intéressé au tableau, sous peine d'encourir une responsabilité pécuniaire ;
- toujours en cas d'admission, les motifs qui avaient été invoqués contre l'inscription ne pourront donner lieu, après avoir été rejetés, à une action disciplinaire ;

en cas de refus d'inscription, la décision est exécutoire, et l'intéressé doit cesser immédiatement toute activité professionnelle, sous peine de poursuites pénales. On peut toutefois admettre que, par analogie avec le cas de sanction disciplinaire, la Chambre supérieure pourrait accorder un délai à l'intéressé pour se mettre en règle, mais le plus souvent l'exercice de la profession aura dû cesser déjà depuis longtemps ;

- enfin la décision de rejet s'oppose à ce que l'intéressé forme une nouvelle demande d'inscription dans une autre région (à moins, bien entendu, que le motif de rejet tienne à une interdiction locale d'établissement).

Par contre, le postulant n'est pas déchu à vie, il pourra former une nouvelle demande, si les motifs qui s'opposaient à son inscription ont disparu. Il en serait ainsi en cas d'amnistie.

Deuxième Partie

LA JURIDICTION DISCIPLINAIRE

Le droit de surveiller l'exercice de la profession, d'imposer le respect de certaines règles élaborées par lui-même, et d'infliger des sanctions en cas d'infraction à ces règles, constitue la contre-partie nécessaire de l'indépendance d'un Ordre professionnel. Au lieu de s'en remettre aux tribunaux, la loi lui confère un droit de justice interne.

On peut s'étonner que, dans un Etat centralisé et jaloux de ses prérogatives, ce pouvoir de police et de justice soit reconnu à des organismes privés. C'est un vestige du passé, un véritable «privilège» qui s'est établi à la suite d'une longue évolution, et qu'on pourrait juger archaïque. Mais ce privilège, essentiellement moral et dénué d'avantages financiers, n'est pas senti aujourd'hui comme une anomalie choquante, face à une administration beaucoup plus autoritaire et envahissante. Ne portant atteinte à personne hors de la profession, ce droit exorbitant de «faire sa justice soi-même» ne fait pas l'objet des mêmes critiques que les juridictions d'exception, précisément parce qu'à leur différence il n'est pas entre les mains de l'Etat et ne joue pas à son profit, mais au contraire dans le sens d'une autonomie favorable à l'indépendance de la profession.

Cette autonomie disciplinaire constitue, après l'établissement du tableau, la prérogative essentielle d'un Ordre professionnel. Elle est, en un sens, sa raison d'être. Mais, en un autre sens, elle n'est que le complément nécessaire du pouvoir réglementaire de l'Ordre, chargé de faire appliquer lui-même ses règlements. C'est évidemment dans l'exercice de son pouvoir disciplinaire que l'Ordre se heurte le plus aux tendances individualistes: il n'est donc pas étonnant que cette attribution soit la moins facile à supporter. Mais à la réflexion, une discipline étant inévitable, on doit convenir que le choix n'est pas donné entre la liberté anarchique et l'autorité de l'Ordre, mais seulement entre deux conceptions possibles du pouvoir disciplinaire, selon qu'il est dévolu à l'administration étatique ou à la profession.

Les organes directeurs d'un Ordre ont-ils tendance à abuser de leur pouvoir disciplinaire, l'exercice de ce pouvoir révèle-t-il des abus? C'est un problème complexe, et qui appellerait des réponses variées et nuancées. Un fait est certain: dans toutes les professions libérales, une forte majorité des praticiens reste attachée au maintien d'un Ordre, avec sa discipline. Aux dernières assises de l'Ordre des médecins, en décembre 1975, environ 80% des intéressés se sont prononcés pour le maintien de cet organisme, - ce qui n'exclut pas une nécessaire évolution.

Nous allons nous limiter au cas particulier des vétérinaires, en étudiant le mode de fonctionnement de sa juridiction disciplinaire, tel qu'il

résulte des textes légaux qui en sont le fondement, mais surtout des textes réglementaires élaborés dans son sein: Code de déontologie et Règlement.

Statistique - Il serait intéressant de connaître le nombre des affaires disciplinaires portées devant les Chambres de l'Ordre, ainsi que leurs causes. Nous n'avons pu malheureusement procéder à aucune recherche sur les affaires qui n'ont pas dépassé le stade des Chambres régionales: le secret des décisions s'oppose à une telle enquête.

Nous connaissons, par contre, le nombre des affaires portées devant la Chambre supérieure depuis sa création. De 1942 à l'été 1966, il y a eu 76 affaires en appel, soit une moyenne de 3 par an; de l'été 1966 à 1972, le nombre des affaires a été de 45, soit une moyenne de 5 par an. L'année 1973 a vu, à elle seule, le nombre des appels s'élever à 10 (67).

On peut considérer que c'est peu, par rapport au nombre des vétérinaires en exercice. Mais il est plus inquiétant de constater la progression: celle-ci tient en partie à l'augmentation du nombre des praticiens, mais le Président lui assigne d'autres causes, notamment les divergences entre praticiens et salariés, les conflits entre l'intérêt particulier du client et l'intérêt général de la prophylaxie, le chantage que certains clients essaient d'exercer, l'abus des moyens publicitaires, les difficultés d'adaptation de la profession aux mutations du monde agricole, et plus récemment la multiplication des associations sans contrat ou avec des contrats mal rédigés (67).

Certaines de ces causes iront en s'atténuant. Spécialement la généralisation de l'association en fera mieux dégager les conditions de validité et de fonctionnement, grâce à l'usage de modèles de contrats mieux étudiés.

Il serait intéressant de connaître aussi le nombre et la gravité des sanctions prononcées, mais le secret des décisions s'y oppose encore. On aimerait savoir si la tendance générale des Chambres disciplinaires est sévère ou indulgente.

Quoi qu'il en soit, des juges professionnels ont au moins l'avantage de bien connaître les difficultés propres à l'exercice de la profession: c'est probablement la meilleure justification de l'institution d'une juridiction disciplinaire composée de membres exerçant eux-mêmes cette profession.

Textes - La juridiction disciplinaire de l'Ordre est prévue par plusieurs textes, qui se complètent ou se répètent, et qu'il convient de rappeler.

Le pouvoir disciplinaire s'exerce à deux degrés: normalement par les Chambres régionales, et à l'échelon national par la Chambre supérieure,

(67) - Renseignements puisés dans «*Le mot du président*» du président Armand GEORGES, Rev. Ordre 4^e trim. 1973.

uniquement saisie des appels. En ce qui concerne la compétence d'attribution, les pouvoirs sont identiques aux deux degrés.

Pour les Chambres régionales, les articles 319 et 320 du Code rural stipulent:

«Article 319 - Le Conseil régional de l'Ordre, complété par un conseiller honoraire de la Cour d'appel, ou à défaut par un conseiller en activité, et sous sa présidence, constitue une Chambre de discipline pour tout ce qui concerne l'honneur, la morale et la discipline de la profession».

«Article 320 - La Chambre de discipline réprime tous les manquements des vétérinaires et docteurs-vétérinaires aux devoirs de leur profession».

Et l'article 2 du décret du 25 janvier 1963 précise:

«Dans l'étendue de son ressort, le Conseil régional de l'Ordre surveille l'exercice de la médecine et de la chirurgie des animaux.

«Il veille sur la moralité et l'honneur de la profession vétérinaire et maintient la discipline au sein de l'Ordre.

«Il veille au respect des dispositions législatives et réglementaires qui régissent la profession».

En ce qui concernent la Chambre supérieure, saisie en appel des décisions des Chambres régionales, ses attributions sont prévues de façon plus laconique encore par l'article 4 du décret du 25 janvier 1963:

«Le Conseil supérieur de l'Ordre des vétérinaires exerce sur le plan national les attributions reconnues aux Conseils régionaux dans l'étendue de leur ressort».

En ce qui concerne spécialement la juridiction disciplinaire, l'article 323 du Code rural stipule:

«Article 323 - Appel des décisions des Chambres régionales de discipline peut être porté devant la Chambre supérieure de discipline».

Tout cela, on le voit, est assez vague, et ne suffirait pas à préciser les règles de fonctionnement des juridictions disciplinaires. Il a fallu le compléter et le préciser, notamment quant à la procédure à suivre, par de nombreuses dispositions du Règlement.

Plan:

L'étude des attributions disciplinaires des Chambres de l'Ordre comportera logiquement l'examen des questions suivantes:

I - La compétence des Chambres régionales:

- du point de vue géographique
- quant aux personnes qui en relèvent
- quant aux infractions, notamment en cas de concours avec une action pénale ou administrative.

II - La procédure, c'est-à-dire:

- a) La composition des Chambres, le droit de récusation, et le rôle du président du Conseil régional;
- b) Les modes de saisine
- c) L'instruction préalable et le rôle du rapporteur;
- d) L'instruction à l'audience, les garanties des droits de la défense;
- e) La forme et la nature des décisions, leur notification.

III - Les voies de recours, et spécialement le droit d'appel. La procédure devant la Chambre supérieure.

IV - La nature et la liste des sanctions applicables, leur exécution.

V - Les infractions passibles de sanctions. Ce dernier point, qui nécessitera les développements les plus importants, comprendra l'examen des questions suivantes:

- a) Les infractions pénales
- b) Les fautes contraires à l'honneur ou à la morale, vie publique et vie privée
- c) Les infractions au Code de déontologie, avec l'examen de chaque article
- d) Les lacunes du Code de déontologie
- e) Les problèmes concernant la cession de cabinet ou de clientèle
- f) La cotisation.

Nous réserverons une partie spéciale à la question des recours au Conseil d'Etat, qui constitue une construction de la jurisprudence.

Chapitre I

LA COMPETENCE DES CHAMBRES DISCIPLINAIRES

La compétence des Chambres régionales de discipline doit être envisagée au triple point de vue:

- du ressort géographique ou territorial
- des personnes qui en relèvent
- et de la nature des infractions.

Section 1

COMPETENCE TERRITORIALE

La compétence territoriale d'une Chambre régionale ne peut guère soulever de difficultés.

Aux termes de l'article 312 du Code rural:

«Dans chacune des circonscriptions régionales qui sont déterminées par un arrêté du ministre de l'Agriculture, tous les vétérinaires et docteurs-vétérinaires en exercice forment un Ordre des vétérinaires ayant son siège au chef-lieu de la région».

Relèveront donc de la compétence d'une Chambre régionale tous les vétérinaires inscrits au tableau de l'Ordre de la région.

Il existe 16 Ordres régionaux, institués par arrêté ministériel du 26 mars 1963, et dont les sièges sont respectivement fixés à Paris, Rouen, Lille, Rennes, Nantes, Orléans, Dijon, Limoges, Clermont-Ferrand, Lyon, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Marseille, Nancy et Strasbourg (68).

Caractère de la compétence - Il résulte de cette organisation que la compétence territoriale d'un Ordre régional à l'égard de ses membres a un caractère absolu.

Le vétérinaire inscrit au tableau régional ne pourrait pas soulever l'incompétence de la Chambre régionale de discipline.

Il ne pourrait même pas récuser la Chambre régionale, et demander

(68) - Pour la répartition des départements entre ces 16 régions, cf. A. BRION, op. cit. m. 303.

à être jugé par une autre Chambre, même en invoquant une cause de suspicion légitime.

Inversement la Chambre régionale ne pourrait pas se dessaisir de la cause intéressant un de ses adhérents. Il n'existe aucune disposition analogue à celle qui, en droit pénal, permet à la Cour de Cassation de désigner la juridiction d'une autre circonscription (69).

Par voie de conséquence, toute Chambre régionale devrait se déclarer d'office incompétente à l'égard d'un vétérinaire inscrit au tableau d'une autre région.

Compte tenu du caractère absolu de ces incompétences, il n'apparaît pas nécessaire qu'elles soient soulevées **in limine litis**, puisqu'elles ne peuvent être couvertes, même avec l'accord de tous les intéressés.

Conflits possibles - Du fait qu'un vétérinaire ne peut être inscrit qu'à un seul tableau régional, il résulte qu'aucun conflit d'attribution ne peut être théoriquement envisagé du point de vue territorial.

La personne exerçant la médecine vétérinaire sans être inscrite à un tableau commettrait le délit d'exercice illégal de la profession, et relèverait du tribunal correctionnel, mais aucune Chambre régionale ne serait compétente à son égard.

Changement de résidence - Un vétérinaire quittant une région pour s'installer dans une autre doit, d'une part demander sa radiation du tableau où il était inscrit, et d'autre part se faire inscrire au tableau régional de sa nouvelle résidence.

Mais, pendant la période de ce changement, une question de compétence peut se poser. Elle a été résolue en jurisprudence par deux décisions concernant l'Ordre des chirurgiens-dentistes, et les mêmes solutions devraient être appliquées aux vétérinaires par analogie:

- dès lors que les faits reprochés se sont produits à une date où l'intéressé était inscrit au tableau d'un Ordre régional, la juridiction de cet Ordre reste compétente pour connaître des poursuites engagées contre lui à raison de ces faits (70);

- la radiation, postérieure aux faits objets de la poursuite, n'a pas

(69) - Le renvoi pour cause de «sûreté publique» est prévu en matière criminelle par l'article 79 de la loi 27 ventôse an VIII. Le renvoi pour cause de «suspicion légitime» est prévu, en toute matière pénale, par l'article 662 du Code de procédure pénale. Ces textes ne sont pas applicables en matière disciplinaire.

(70) - Cons. d'Etat, 31 mai 1963, D. 1963-553, A.J.D.A. 1964-II, p.60.

pour effet de rendre la juridiction régionale incompétente, et encore moins d'éteindre les poursuites (71).

Lieu des infractions - De la compétence territoriale liée à l'inscription au tableau il résulte que le lieu des infractions est indifférent en matière disciplinaire.

Un vétérinaire inscrit à l'Ordre régional de Lyon resterait donc soumis à la juridiction de la Chambre régionale de Lyon, même pour des faits commis hors de cette région, par exemple une insertion publicitaire dans un journal parisien.

(71) - Cons. d'Etat, 30 janv. 1963, Kraemer, A.J.D.A. 1963 p.452.

Section 2

COMPETENCE A L'EGARD DES PERSONNES

De l'organisation territoriale des Chambres de discipline, et de la nécessité de l'inscription au tableau, il résulte clairement qu'une Chambre ne peut exercer le pouvoir disciplinaire qu'à l'égard des personnes inscrites à son tableau.

C'est l'inscription au tableau qui détermine la compétence à l'égard des personnes. De ce principe découlent quelques conséquences et quelques difficultés.

- **Inscription au tableau** - Le principe précédent est lié à la règle de l'inscription au tableau. La compétence disciplinaire est donc exclue à l'égard des personnes qui ne sont pas tenues de s'inscrire.

Spécialement l'article 312 al.2 du Code rural prévoit deux cas d'exceptions:

«Toutefois ne sont pas soumis à cette règle les vétérinaires et docteurs-vétérinaires appartenant au cadre actif du Service vétérinaire de l'armée, ainsi que les vétérinaires et docteurs-vétérinaires investis d'une fonction publique n'ayant pas d'autre activité professionnelle vétérinaire».

Ainsi dispensés de l'inscription au tableau, ne relèvent pas de la compétence disciplinaire des Chambres régionales:

- les vétérinaires de l'armée, tant qu'ils font partie du cadre actif;
- les vétérinaires fonctionnaires, s'ils n'exercent aucune autre activité professionnelle privée.

Par contre, ces mêmes vétérinaires fonctionnaires sont tenus de

s'inscrire au tableau et relèvent de la juridiction de l'Ordre, s'ils exercent, en même temps, une activité professionnelle privée.

Cette solution découle clairement de l'article 324 du Code rural, aux termes duquel :

« Les Chambres de discipline ne peuvent statuer sur des faits reprochés aux vétérinaires et docteurs-vétérinaires investis d'une fonction publique et inscrits au tableau de l'Ordre, en ce qui concerne les faits se rattachant à cette fonction, qu'après la décision rendue par l'autorité administrative compétente ».

Nous reviendrons sur cette hypothèse en traitant des infractions relevant de la juridiction de l'Ordre.

Personnes non tenues à l'inscription - Du lien qui rattache la compétence envers les personnes à l'inscription au tableau, il résulte, par analogie avec le cas précédent, que les personnes non tenues de s'inscrire ne relèvent pas de la juridiction disciplinaire de l'Ordre.

Il en serait ainsi :

- pour les professeurs des Ecoles vétérinaires, s'ils n'avaient pas de clientèle personnelle;

- pour les élèves des Ecoles vétérinaires, qui relèvent de l'autorité disciplinaire de leur Ecole, mais non de celle de l'Ordre, dont ils ne font pas encore partie.

Il en est autrement, cependant, depuis la loi du 16 juin 1971, pour les élèves ayant subi avec succès les examens de la 3^e ou de la 4^e années, et autorisés par les articles 309-1 et 309-2 du Code rural à exercer des fonctions d'assistant ou de remplaçant. L'article 309-6 prévoit expressément qu'ils sont tenus de respecter les règlements de l'Ordre, et qu'ils **« relèvent des Chambres de discipline du Conseil de l'Ordre »**. Bien qu'ils ne soient pas encore tenus de s'inscrire au tableau, ni susceptibles d'y être inscrits, ces élèves relèvent, par exception, des juridictions disciplinaires régionales.

Changement de résidence - Nous avons vu qu'un vétérinaire, lorsqu'il change de région, reste soumis à la compétence de son ancienne Chambre régionale, lorsque les faits qu'on lui reproche sont antérieurs à sa radiation du tableau régional.

La Chambre régionale peut donc rester compétente à l'égard d'un vétérinaire qui n'est plus inscrit à son tableau (72). Peu importe qu'il se soit ou non fait inscrire au tableau d'une autre région.

(72) - Cons. d'Etat, 31 mai 1963, précité note 70.

Démission définitive - La même solution nous paraît devoir être admise à l'égard d'un vétérinaire ayant donné sa démission sans intention de se rétablir: il nous paraît relever encore de la juridiction disciplinaire pour les faits antérieurs à l'acceptation de sa démission.

Cette solution a cependant été contestée (73).

«L'hypothèse très particulière visée par l'arrêt du Conseil d'Etat ne permet pas, selon nous, de donner aux termes du premier considérant, malgré leur généralité, un caractère absolu.

«C'est ainsi que, sauf décision expresse contraire du Conseil d'Etat, nous persistons à penser que, pour reprendre l'hypothèse... d'une démission dûment acceptée, position bien différente de celle qui résulte d'une radiation motivée par un transfert de résidence, les juridictions ordinaires ne seraient plus compétentes pour connaître, postérieurement à l'acceptation de la démission, des faits commis par le praticien alors que celui-ci était encore inscrit au tableau».

La distinction nous paraît contestable sur le plan théorique. Mais en pratique, quelle sanction la Chambre disciplinaire pourrait-elle prendre à l'égard d'un vétérinaire ayant définitivement renoncé à exercer sa profession? Il serait évidemment inopérant de lui infliger une peine de suspension!

On peut penser cependant qu'il subsisterait un intérêt au moins moral à prononcer une sanction malgré la démission, celle-ci n'excluant pas une demande de réinscription ultérieure. Sinon la démission pourrait constituer une façon de se soustraire aux juridictions de l'Ordre, et à des sanctions trop prévisibles.

La question reste indécise, et n'a pas été tranchée par le Conseil d'Etat. A l'égard d'un magistrat, il a été jugé que l'action disciplinaire était éteinte avec l'acceptation de la démission de l'intéressé (74). Mais la solution contraire a été admise à l'encontre d'un avocat démissionnaire (75).

Caractère personnel des infractions - Les sanctions disciplinaires ne peuvent être encourues et prononcées que pour des fautes personnelles au vétérinaire poursuivi. Bien que n'ayant pas le caractère de sanctions pénales, les sanctions disciplinaires ont un caractère personnel, puisqu'elles supposent un manquement à des obligations qui ne sont pas imposées aux tiers.

Toutefois un praticien peut être poursuivi pour des fautes commises

(73) - Note un A.J.D.A. 1964-II-60 sous l'arrêt précédent.

(74) - Cons. sup. magistrature, 31 oct. 1911, N.R.D. v. Discipline judiciaire No 7.

(75) - Cass. Civ. 24 avril 1974, Bull. I, p.94.

par les personnes dont il répond, spécialement pour les fautes de ses assistants: on estime, en effet, que ces fautes supposent un défaut de surveillance du «patron», et même que leur existence suffit à établir ce défaut de surveillance(76).

Le motif servant à asseoir des poursuites pour fautes d'un tiers repose donc sur un pouvoir et une obligation de surveillance et de direction. Il semble donc exclure toute possibilité de poursuites pour les fautes d'un associé ou d'un remplaçant (77).

Parties civiles - Les tiers ayant subi un préjudice du fait de l'infraction ne sont pas recevables à se constituer parties civiles devant la Chambre disciplinaire: en effet, celle-ci n'a pas qualité pour prononcer des condamnations pécuniaires (78). Les victimes devraient donc agir par action séparée devant les tribunaux judiciaires.

Mais ces victimes pourraient être entendues comme témoins au cours de l'instruction de l'action disciplinaire.

(76) - Pour les fautes d'un clerc de notaire: Cass. Civ. 23 déc. 1868, D.P. 1869-I-140; 29 mars 1911, D.P. 1913-I-49.

(77) - Aux termes de l'art. 309-3 du Code rural, le remplaçant exerce «*sous la responsabilité civile*» du vétérinaire qu'il remplace, mais non sous sa surveillance et sa direction. Au surplus, il peut être traduit devant la Chambre disciplinaire pour ses fautes personnelles.

(78) - N.R.D., v. Discipline judiciaire No 41.

Section 3

COMPETENCE TENANT A LA NATURE DES INFRACTIONS

Nous examinerons ultérieurement les diverses sortes d'infractions relevant de la juridiction disciplinaire. Mais il importe d'établir, au préalable, une distinction, selon que les mêmes faits peuvent ou non constituer en même temps que la faute disciplinaire, une infraction pénale ou une faute administrative.

Principe du non cumul - Il existe en droit pénal une règle fondamentale, en vertu de laquelle (sauf quelques exceptions) un même fait, même s'il tombe sous le coup de plusieurs textes, ne peut donner lieu à un cumul des peines (79). C'est la règle du non cumul des peines, prévue à l'article 5 du Code pénal en ces termes :

«En cas de conviction de plusieurs crimes ou délits, la peine la plus forte est seule prononcée».

Malgré quelques critiques, la Cour de cassation tient beaucoup au respect de ce principe, et elle casse régulièrement les décisions ayant enfreint la règle de non cumul (80).

Mais ce principe ne concerne que les applications du Code pénal, en matière de crimes et délits (81). Il ne s'oppose pas au cumul des sanctions pénales et des sanctions disciplinaires : cette solution repose sur l'indépendance

(79) - Cf. STEFANI et LEVASSEUR, *op. cit.* No 501 et suiv.

(80) - Cass. Crim. 28 oct. 1956, *Gaz. Pal.* 1956-2-418.

(81) - Il n'est pas applicable aux contraventions, depuis un arrêt des Chambres réunies du 7 juin 1842.

des deux droits.

Droit disciplinaire et droit pénal - Le droit disciplinaire présente avec le droit pénal d'importantes différences (82). Tous deux reposent sur des fondements de nature différente, et surtout relèvent de juridictions différentes.

Pour nous en tenir à la nature des infractions:

1) Toute faute pénale ne constitue pas une faute disciplinaire. Sans doute certaines infractions pénales pourront être retenues par les juridictions d'un Ordre professionnel, si elles entachent la moralité du praticien: on n'imagine guère, pour prendre un exemple simple et théorique, qu'un vétérinaire, condamné pour vol ou escroquerie, puisse échapper à une suspension d'exercice, au motif que le fait serait étranger à son activité professionnelle. Mais qu'un vétérinaire ait causé un accident, en circulant en voiture, et soit condamné pour blessures par imprudence, il ne s'en suit pas que (sauf le cas d'ivresse) la juridiction de l'Ordre doive s'emparer de cette condamnation pour lui infliger une sanction disciplinaire. Il en serait de même pour une infraction au Code de la route (sans blessures) ou pour l'une des multiples contraventions passibles de peines de simple police (83), ou même pour quelques délits mineurs. Nous y reviendrons en traitant des faits contraires à l'honneur ou à la morale.

2) Inversement, toute faute disciplinaire ne constitue pas une infraction pénale: il en est ainsi pour de nombreuses violations du Code de déontologie, que la loi pénale ne sanctionne pas, et qui relèvent seulement des règles de l'exercice de la profession.

Il en résulte que la Chambre disciplinaire peut poursuivre un vétérinaire pour une faute professionnelle, même si celle-ci n'est passible d'aucune sanction pénale.

Effets du cumul - De la possibilité d'un cumul, il résulte que la Chambre disciplinaire peut prononcer une sanction, même si le fait a déjà donné lieu à une condamnation pénale.

La solution est logique et nécessaire: c'est une conséquence de l'autonomie de l'Ordre et de sa propriété du tableau. Supposons qu'un vétérinaire ait commis une infraction grave, qu'il ait été condamné pour vol, escroquerie, ou même pour crime: la juridiction pénale n'avait pas qualité pour prononcer contre lui la radiation ou la suspension du tableau, cette mesure

(82) - STEFANI et LEVASSEUR, *op. cit.* No 33 et 82.

(83) - Articles R-26 à R-40 du Code pénal, et nombreux autres textes.

ne relève que de la Chambre disciplinaire.

Cette chambre devra apprécier les conséquences de l'infraction pénale sur l'exercice de la profession. Ce faisant, elle envisagera les faits d'une façon différente, sans pouvoir s'occuper de l'atteinte à l'ordre social, mais attentive à ses répercussions sur le plan professionnel, sur la considération qui doit s'attacher à la profession.

Chose jugée - Il n'est cependant pas exact de dire que la Chambre disciplinaire peut ignorer la décision pénale. Celle-ci, lorsqu'elle a l'autorité de la chose jugée, s'impose à tous, par exemple aux juges civils chargés d'assurer la réparation due à la victime (84). La chose jugée s'imposerait aussi à la Chambre disciplinaire, en ce sens que cette Chambre ne pourrait nier ou méconnaître l'existence de l'infraction. Mais seule cette existence s'imposerait à elle, et elle resterait libre d'en apprécier les conséquences et la gravité du point de vue de l'exercice de la profession.

Pour prendre un exemple extrême, la Chambre disciplinaire ne pourrait pas dire qu'un vétérinaire, condamné pour avoir tué sa femme, ne l'a pas tuée. Mais elle resterait libre d'apprécier que ce crime ne le rendrait pas inapte à l'exercice de la profession.

Plus simplement, si un vétérinaire a été condamné pour vente de produits pharmaceutiques sans autorisation, en dehors des soins donnés par lui à des animaux, ce qui constitue une infraction pénale (85), la Chambre disciplinaire ne pourrait pas dire qu'il n'en a pas vendu; mais elle pourrait estimer que le fait, dans les conditions où il s'est produit, ne mérite aucune sanction disciplinaire, ou encore qu'il ne mérite qu'un simple avertissement.

L'effet de la chose jugée n'est pas moindre en cas de décision de relaxe. Si la juridiction pénale a jugé que les faits n'étaient pas établis, la Chambre disciplinaire ne pourra pas les retenir comme tels; elle devra éventuellement chercher un fondement différent à la sanction disciplinaire.

Sursis à statuer - Nous avons supposé jusqu'à présent que la juridiction pénale ait statué la première, et même que sa décision soit devenue définitive.

Mais quelle peut ou doit être l'attitude de la Chambre disciplinaire, si des poursuites pénales sont encore en cours, ou si la décision pénale est encore susceptible d'appel?

(84) - La question donne lieu à une abondante jurisprudence. Cf. N.R.D. v. chose jugée. Pour le cas de relaxe ne liant pas la juridiction disciplinaire: Cons. d'Etat, 11 mai 1956, Chomat, D. 1956-469.

(85) - Cass. Crim. 31 mars 1965, Bull. Crim. 1965 p.214.

Il existe un grand principe de droit, qui s'exprime par la formule : « **Le criminel tient le civil en état** ». Lorsqu'un fait relève de la loi pénale, et qu'une juridiction pénale en est saisie, toute juridiction civile doit attendre la décision pénale, et surseoir à statuer dans cette attente (86). On veut ainsi éviter des contrariétés de jugement.

Mais, nous l'avons dit, le droit disciplinaire est indépendant du droit pénal, et a ses règles propres. Il s'en suit qu'en principe l'obligation de surseoir à statuer ne s'impose pas aux juridictions disciplinaires (87), ni administratives (88).

Le sursis ne s'impose pas, mais en pratique il sera toujours préférable que la Chambre disciplinaire attende la décision de la juridiction pénale, et nous allons essayer d'expliquer pourquoi.

A - La juridiction disciplinaire est souvent mal placée pour apprécier les éléments de la cause, les circonstances de l'infraction; elle ne dispose pas des moyens d'enquête de la police, des laboratoires techniques. Il vaudra donc mieux attendre que le juge d'instruction ou le tribunal se soit prononcé sur l'existence même de l'infraction, ou même sur sa gravité ou sur l'existence de circonstances atténuantes.

B - En cas d'ordonnance de non-lieu ou de jugement de relaxe, cette décision (une fois définitive) a l'autorité de la chose jugée. Il risquerait alors d'y avoir contrariété de décisions, si une sanction disciplinaire avait été déjà prononcée, et cela obligerait l'intéressé à se pourvoir devant la Chambre supérieure ou le Conseil d'Etat. Il est donc beaucoup plus sage d'attendre (89).

C - Une sanction disciplinaire trop précipitée, même rapportée en appel, risquerait de causer à l'intéressé un dommage moral irréparable.

D - On peut même se demander si l'Ordre n'encourrait pas une responsabilité civile, en cas de sanction reconnue ensuite injustifiée (90).

Disons donc que si la Chambre disciplinaire n'est jamais tenue de surseoir à statuer, elle devra presque toujours le faire, en pratique, lorsque les faits objets des deux poursuites seront identiques ou connexes, et surtout si

(86) - Cf. l'article 4 al.2 du Code de procédure pénale. Jurisprudence très abondante sur l'application de ce texte.

(87) - N.R.D. v. Discipline judiciaire, No 12.

(88) - Cons. d'Etat, 22 mars 1957, rec. Sirey 1957-433.

(89) - Pour l'obligation de surseoir à statuer si l'appréciation de la faute disciplinaire ou son existence peut résulter de la procédure pénale.

(90) - Cpr en cas de refus injustifié d'inscription au tableau: Cons. d'Etat, 8 nov. 1957, précité note 42.

leur existence même n'est pas établie.

Bien entendu, la question du sursis ne se pose que s'il s'agit des mêmes faits. Aucun sursis ne saurait être admis, si la Chambre disciplinaire était saisie de faits entièrement différents, et par exemple de faits postérieurs (91).

Juridictions civiles - Le sursis ne concerne que l'hypothèse où une juridiction pénale est déjà saisie de la même cause.

Peu importe, par contre, qu'une juridiction civile soit déjà saisie des mêmes faits. La chose peut être assez fréquente, par exemple si le tribunal de grande instance est saisi de la validité ou de la nullité d'un contrat d'association ou de cession de cabinet, ou d'un litige sur l'application de tels contrats.

Non seulement la Chambre disciplinaire n'est pas tenue de surseoir à statuer dans l'attente de la décision judiciaire à intervenir, mais elle ne doit pas le faire (92). En effet l'appréciation judiciaire au civil ne peut avoir aucune incidence sur l'appréciation d'une faute disciplinaire, ni sur la sanction de cette infraction.

Vétérinaires fonctionnaires - A l'égard des vétérinaires investis d'une fonction publique, l'article 324 du Code rural (que nous avons déjà cité) impose les solutions suivantes:

- S'ils ne sont pas inscrits au tableau de l'Ordre, la Chambre disciplinaire de l'Ordre n'a aucune compétence à leur égard. Ainsi **«le préfet ne peut déférer à la Chambre disciplinaire le vétérinaire sanitaire ou le vétérinaire inspecteur des viandes coupable, en cette qualité, d'une faute administrative, et s'en remettre à elle de la sanction de cette faute»** (93).

- S'ils sont inscrits au tableau, comme exerçant en même temps une activité professionnelle privée, il faut distinguer:

a) Si l'infraction qui leur est reprochée concerne leur seule activité privée, et que l'autorité administrative n'en soit pas saisie, la Chambre disciplinaire de l'Ordre est entièrement compétente à leur égard.

b) Si, au contraire, les faits qui leur sont reprochés concernent l'exercice de leur activité publique, la Chambre disciplinaire peut néanmoins

(91) - Cass. Civ. 4 juill. 1973, Bull. 1973-2-170.

(92) - Cons. d'Etat, 9 fév. 1966' J.C.P. 1966-2-14623.

(93) - Pierre MERCIER, thèse Toulouse 1964.

rester compétence à leur égard (94), mais elle doit, en ce cas, surseoir à statuer jusqu'à la décision rendue par l'autorité administrative. Dans cette hypothèse, le sursis est obligatoire. Et il en sera ainsi, même si l'intéressé prétend que l'autorité administrative a été saisie à tort.

(94) - Les faits peuvent, en effet, intéresser en même temps la discipline administrative et la réglementation générale de la profession. Une sanction disciplinaire est donc possible, après le prononcé de la sanction administrative. La Chambre disciplinaire ne doit donc pas se déclarer incompétente, - à moins que les faits ne relèvent manifestement que de la discipline de la fonction publique.

Chapitre II

PROCEDURE DE L'ACTION DISCIPLINAIRE

Hors les quelques lignes que lui consacre l'article 332 du Code rural, les règles de forme de l'action disciplinaire ne sont prévues par aucun texte légal ou réglementaire, et l'on convient en général qu'on ne peut lui appliquer en bloc les règles tirées du Code de procédure civile ou du Code de procédure pénale. Tout au plus doit-on lui étendre des principes aussi généraux que la garantie des droits de la défense.

«En l'absence même de disposition écrite, le Conseil d'Etat applique à toute procédure disciplinaire certains principes généraux du droit, en particulier la règle selon laquelle l'intéressé doit toujours être mis à même de présenter sa défense» (95).

On conviendra volontiers que l'action disciplinaire doit être le plus simple possible, mais encore faut-il préciser en quoi consiste cette simplicité: on n'improvise pas une procédure.

C'est une question très mal connue. On chercherait vainement l'action disciplinaire parmi les nombreuses rubriques de la Gazette du Palais ou des autres recueils de droit. Le Nouveau Répertoire Dalloz ne connaît que la «Discipline judiciaire» concernant les avocats et auxiliaires de Justice: on peut y puiser quelques précisions utiles, mais ces actions relevant de la compétence des Cours d'appel et de la Cour de cassation, il faut se garder des analogies trompeuses.

(95) - A. de LAUBADERE, op. cit. p.648 No 1178.

Cependant on constate en fait que la majorité des arrêts du Conseil d'Etat, en matière disciplinaire, sont relatifs à des vices de forme. La question n'est donc pas dépourvue d'intérêt, et un petit Code de l'action disciplinaire, concernant les règles applicables à tous les Ordres, serait sans doute utile.

On dira sans doute que notre droit est de moins en moins formaliste, et qu'il faut étendre à l'action disciplinaire le principe repris dans l'article 114 al.2 du Nouveau Code de procédure civile: **«La nullité ne peut être prononcée qu'à charge pour l'adversaire qui l'invoque de prouver le grief que lui cause l'irrégularité, même lorsqu'il s'agit d'une formalité substantielle ou d'ordre public»**. Nous le voulons bien, cette règle étant passée dans nos moeurs judiciaires. Mais de nombreuses irrégularités sont susceptibles de causer un «grief» à la personne poursuivie. Sur quoi se basera-t-on, si l'intéressé soulève une exception de nullité, pour décider des formes qui auraient dû être respectées?

Le Règlement - Devant cette absence de texte général, chaque Ordre a été amené à établir par un règlement interne les règles de son action disciplinaire. C'est ce qui s'est passé pour l'Ordre des vétérinaires, les articles 24 à 43 de son Règlement étant consacrés aux formes de cette action.

Quelle est la portée de ce Règlement? La question peut paraître inutile, puisque l'action disciplinaire se joue à l'intérieur de l'Ordre et ne met en cause que des membres de l'Ordre, tenus au respect du Règlement. La question n'est cependant pas dépourvue de tout intérêt pratique, on va le voir. Mais essayons d'abord d'y répondre.

L'Ordre des vétérinaires est investi d'un pouvoir réglementaire. Aux termes de l'article 4 du décret du 25 janvier 1963: **«Il prend tous règlements relatifs à la discipline de la profession. Ces... règlements deviennent exécutoires deux mois après leur dépôt au Ministère de l'Agriculture et sauf opposition du Ministre. Ils peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative»**.

Le Règlement établi le 5 octobre 1967 par le Conseil supérieur de l'Ordre des vétérinaires n'a fait l'objet, ni d'une opposition ministérielle, ni d'un recours pour excès de pouvoir: il est donc devenu exécutoire. Mais ce terme ne résout pas toutes les difficultés, et spécialement les deux suivantes:

1) Quelle est la valeur d'une disposition du Règlement qui serait contraire à la loi? L'hypothèse n'est pas purement théorique, puisque nous en trouverons un exemple au cours de notre analyse de la procédure disciplinaire: l'article 27 al. 3 prévoit que le vétérinaire, poursuivi devant la Chambre

disciplinaire, peut s'y faire assister ou représenter par un « **défenseur** », qui peut être soit un avocat soit un autre vétérinaire inscrit à l'Ordre. Ce texte est manifestement contraire à la loi qui accorde aux avocats le monopole de la défense devant toutes juridictions. Certes, ce monopole peut recevoir et a reçu des exceptions, mais ces exceptions ne peuvent résulter que d'un texte législatif. Le Conseil d'Etat a même admis qu'il pourrait, dans certaines limites, y être dérogé par décret (96). Mais le règlement intérieur d'un Ordre même devenu exécutoire, ne saurait déroger à la loi instituant le monopole, et il ne nous paraît pas douteux que l'Ordre des avocats aurait pu former, contre l'article 27 du Règlement de l'Ordre des vétérinaires, un recours pour excès de pouvoir. Il ne l'a pas fait, et l'on comprend que cette atteinte au monopole n'ait pas paru intolérable, vu la rareté des poursuites et l'existence de dérogations plus graves et cependant régulières.

La situation actuelle est donc la suivante: la disposition permettant la représentation ou l'assistance par un autre vétérinaire s'impose aux Chambres disciplinaires, mais il appartient toujours à l'Ordre des avocats, ou à l'Association nationale des avocats d'apprécier s'ils doivent et peuvent encore former un recours pour excès de pouvoir.

2) Etant admis que le Règlement est exécutoire, quelle serait la conséquence d'une violation de ses prescriptions? En l'absence de texte général, la seule sanction possible serait d'ordre interne, et consisterait dans l'annulation en appel de la décision irrégulière. Encore faudrait-il que la Chambre supérieure soit saisie, et il est possible que personne n'interjette appel: en ce cas, l'irrégularité serait couverte. Tout dépendrait évidemment de la gravité de l'irrégularité.

Prenons un exemple simple, et supposons que, par inadvertance, la Chambre disciplinaire régionale ait violé la disposition de l'article 27 al. 5 du Règlement, selon laquelle le plaignant ne doit pas participer aux débats, qu'elle l'ait laissé déborder les limites d'un simple témoignage et engager une controverse avec le ministère public ou avec l'avocat de la défense. Quelle serait la portée de cette irrégularité? Il est probable que personne ne songera à en faire un motif d'appel, et que, même en appel, la Chambre supérieure jugerait que cette irrégularité n'a causé aucun «grief» à la défense.

Supposons maintenant que la décision de la Chambre disciplinaire ait été prise par un nombre de personnes n'atteignant pas les deux tiers des

(96) - Cons. d'Etat, 8 nov. 1974, Ass. nat. des avocats c/Tinayre, concernant la requête en injonction de payer. Dans le même sens: Cass. Civ. 5 nov. 1975, J.C.P. 1975-IV-384.

membres de l'Ordre, comme le prescrit l'article 30 al.5 du Règlement. Bien qu'aucun texte public n'impose ce «quorum», l'infraction peut avoir causé un préjudice grave à la défense, car il n'est pas sûr que la décision aurait été la même avec un plus grand nombre de juges. La Chambre supérieure ne manquerait donc pas d'annuler cette décision pour vice de forme... si le vétérinaire intéressé avait jugé opportun d'en faire appel, en prenant le risque d'une sanction plus sévère.

Ces observations faites, nous considérerons le Règlement comme s'imposant aux Chambres disciplinaires, au ministère public et à la défense. Nous allons voir que, sur de nombreux points, ses dispositions s'avèrent fort utiles pour trancher des questions qui, sans lui, resteraient insolubles.

Section 1

COMPOSITION DE LA CHAMBRE

Aux termes de l'article 319 du Code rural, la Chambre de discipline est constituée par le Conseil régional de l'Ordre, complété par un Conseiller à la Cour d'appel qui la préside.

Le Conseil régional, c'est le Conseil tel qu'il est organisé par l'article 1er du décret du 25 janvier 1963: il comprend, selon l'importance de la région et selon les prescriptions d'un arrêté ministériel, de six à douze membres, élus par l'assemblée générale de la région. Ils élisent parmi eux un président, un vice-président, un secrétaire et un trésorier. Mais le président reçoit, dans l'action disciplinaire, un rôle très particulier.

La Chambre régionale sera présidée par un Conseiller à la Cour d'appel, désigné par le Premier président de la Cour dans le ressort de laquelle est situé le chef-lieu de la région (97). Assez curieusement, l'article 319 du Code rural précise que ce Conseiller sera «honoraire», et à défaut seulement «en activité».

La présidence attribuée à un magistrat professionnel n'est pas un cas isolé: ce procédé existe dans d'autres juridictions d'exception (98), où

(97) - Des 16 régions prévues par l'arrêté ministériel du 26 mars 1963, quatre seulement n'ont pas leur siège dans la même ville qu'une Cour d'appel: Lille, Clermont-Ferrand et Marseille, dont les Cours d'appel siègent respectivement à Douai, Riom et Aix-en-Provence, et Nantes qui relève de la Cour de Rennes (cette Cour comprend donc deux régions).

(98) - Tribunal paritaire des baux ruraux, répartition du Conseil de prud'hommes, et diverses commissions administratives ayant pouvoir juridictionnel.

il offre divers avantages. Il assure les garanties de compétence d'un juriste professionnel, qui veillera au respect des formes, et fait intervenir une personne neutre dans la décision. La présence de ce magistrat constitue une règle essentielle de l'action disciplinaire: en son absence, la décision serait radicalement nulle.

Quorum - Sauf la présidence obligatoire du Conseiller, aucun texte officiel ne précise le nombre minimum de membres exigé pour la validité des délibérations. Une chose est certaine: il n'est pas nécessaire que tous les membres du Conseil régional soient présents: le Conseil peut d'ailleurs se trouver incomplet (99), et certains de ses membres peuvent être malades ou empêchés.

Mais, de l'absence de texte imposant un quorum, on a voulu tirer cette conséquence qu'aucun minimum n'est imposé, et qu'une Chambre disciplinaire pourrait valablement délibérer, quel que soit le nombre des membres présents (100). Ce principe nous paraît très discutable, dans la mesure où il permettrait, à la limite, au président de siéger seul.

Heureusement, si la loi n'a rien prévu, l'article 30 al. 5 du Règlement prescrit une règle stricte: la décision ne peut être «**valablement rendue que si les deux tiers des membres de la Chambre y ont pris part**». Quelle est la portée de cette règle?

Disons d'abord que les membres du Conseil régional ont une obligation au moins morale de siéger, sauf motif légitime: ils ont été élus pour cela. Mais aucune sanction n'est prévue contre l'absentéisme. Si le tiers des membres ne vient pas siéger, il sera impossible de prendre valablement une décision.

Pourrait-on alors descendre au-dessous du quorum prescrit? Nous ne le pensons pas, car il pourrait y avoir violation des droits de la défense, à laquelle le nombre des juges offre des garanties. Le vétérinaire, condamné par une Chambre comportant moins des deux tiers des membres de l'Ordre, ne manquerait pas d'interjeter appel, et la Chambre supérieure, tenue d'appliquer le Règlement, serait forcée d'annuler la décision.

La seule solution consisterait donc à reconvoquer la Chambre, en insistant auprès des membres défaillants pour qu'ils viennent remplir leur rôle à une audience ultérieure.

Récusation - Nous avons dit que le vétérinaire poursuivi disciplinairement ne pourrait soulever la récusation en bloc du Conseil régional.

(99) - Cf. A. BRION, op. cit. p.304.

(100) - Grenoble, 22 déc. 1972, J.C.P. 1973-2-17568.

Mais pourrait-il récuser individuellement un ou plusieurs membres du Conseil, pour des raisons d'inimitié? Ou encore, un membre pourrait-il être récusé par le président régional pour raison de parenté ou d'alliance avec le vétérinaire poursuivi? Aucun texte légal ne prévoit ce droit de récusation.

A l'occasion d'une poursuite contre un avocat, la Cour de Cassation a posé en principe que l'article 385 du Code de procédure civile, relatif au droit de récusation, était applicable en matière disciplinaire (101), mais cette solution est-elle applicable à un Ordre relevant du contentieux administratif?

Certaines circonstances peuvent rendre souhaitable cette extension du droit de récusation: il est équitable d'accorder à celui qui est traduit devant la Chambre disciplinaire le droit d'écarter, parmi ceux qui sont appelés à le juger, un membre ayant manifesté à son égard une hostilité caractérisée, ou ayant déjà pris envers lui une attitude qui laisse préjuger de son vote dans la décision.

La question est tranchée, pour l'Ordre des vétérinaires, par l'article 31 du Règlement, aux termes duquel les membres de la Chambre de discipline peuvent être récusés dans les conditions et pour les motifs prévus par le Code de procédure civile (102). C'est une extension assez audacieuse, mais fort opportune d'une règle judiciaire à l'action disciplinaire.

Doit être récusé, en premier lieu, le membre du Conseil qui serait l'auteur de la plainte ayant provoqué la poursuite: non seulement il a perdu ainsi toute impartialité, mais il sera entendu comme témoin.

Par contre, bien qu'il ait pris également une position hostile au prévenu, le président du Conseil régional ne pourra faire l'objet d'une récusation: nous verrons, en effet, qu'il jouera dans la poursuite le rôle de ministère public, et ne prendra pas part à la délibération.

Le droit de récusation doit être admis pour les causes prévues par le Code de procédure civile. On aurait pu songer aussi à l'article 668 du Code de procédure pénale, conçu en termes analogues.

Nous avons supposé jusqu'à présent que la récusation émane du vétérinaire poursuivi, ce qui sera le cas le plus fréquent. Mais par réciprocité il faut reconnaître le même droit au ministère public: l'intéressé se garderait bien de récuser un parent ou allié qu'il jugerait devoir lui être favorable.

Quant aux effets de la récusation, ils sont assez incertains, et le renvoi au Code de procédure civile ne permet pas de résoudre toutes les difficultés.

(101) - Cass. Civ. 27 déc. 1960, Bull. I, p.464, D. 1961-469.

(102) - Actuellement articles 341 à 355 du Nouveau Code de procédure civile, applicable depuis le 1er janvier 1976.

Si la personne récusée ne s'incline pas, par qui sera-t-il statué sur la difficulté? L'article 349 du Nouveau Code de procédure civile semble bien attribuer compétence au président de la Chambre seul, la Chambre disciplinaire devant être assimilée à une **«juridiction échevinale»**.

Faut-il que la récusation soit soulevée dès l'origine, lors de l'appel des membres de la Chambre par le président? L'article 342 du Nouveau Code de procédure la déclare seulement irrecevable **«après la clôture des débats»**. Il sera donc possible, au cours de l'audience, de récuser un membre ayant manifesté une hostilité à l'égard du défendeur.

L'article 352 du Nouveau Code de procédure prévoit que: **«Si la récusation est admise, il est procédé au remplacement du juge»**. Ici le remplacement ne sera pas possible, puisqu'il n'existe pas d'autre personne qualifiée. Le nombre des juges sera donc réduit.

Mais par le jeu des récusations, dont le nombre n'est pas limité, le nombre des membres non récusés pourra rester inférieur aux deux tiers, et la Chambre ne pourra plus siéger. Peut-on alors envisager le renvoi à une autre Chambre régionale? Mais qui déciderait du choix de cette Chambre, et qui aurait qualité pour la saisir? Ces difficultés, heureusement fort rares, ne sont pas résolues.

Rôle du président du Conseil régional - Si l'on s'en tient aux rares textes du Code rural, il pourrait sembler que le président du Conseil régional n'a aucun rôle à jouer dans la procédure disciplinaire, puisque la Chambre sera présidée par un magistrat. Il n'en est rien, mais le rôle du président régional va changer de caractère, tout en prenant une grande importance.

Jusqu'à la première réunion de la Chambre de discipline, le président régional reste seul apte à agir. C'est lui qui va recevoir la plainte, qui désignera un rapporteur, recevra son rapport, et qui prendra alors la décision, soit de classer la plainte sans suite, soit de saisir la Chambre. Il agit, en quelque sorte, comme le Procureur de la République en matière pénale.

En séance, sa qualité de président disparaît, mais son rôle n'est pas terminé. Ayant déjà pris, en engageant la poursuite, une position défavorable au défendeur, il ne peut évidemment se transformer en simple juge. Logiquement il défendra la position qu'il a prise.

Dès lors c'est avec raison que l'article 29 al. 4 du Règlement stipule: **«Assumant la fonction de ministère public, le président du Conseil régional de l'Ordre ne participe point à la délibération»**. La loi, en effet, n'a institué aucun ministère public devant la Chambre disciplinaire, et il faut bien que quelqu'un remplisse ce rôle: celui qui a décidé d'engager la poursuite est le mieux qualifié.

L'article 29 al. 2 du Règlement précise d'ailleurs qu'après l'instruction à l'audience, il prendra «**ses réquisitions**».

Ce rôle de ministère public ne l'oblige pas à prononcer un réquisitoire: comme le Procureur en matière pénale, il pourra, si son point de vue a été modifié par les débats, abandonner la poursuite (ce qui ne semble pas dessaisir la Chambre).

On se trouve ainsi en présence d'une situation que les juristes ne manqueraient pas de trouver aberrante, celle d'un ministère public ne tirant sa fonction et ses pouvoirs d'aucun texte. De toute évidence, il aurait été préférable d'instituer légalement ce Ministère public. Le pouvoir réglementaire de l'Ordre y a pourvu, et cette façon de procéder ne semble présenter ni inconvénient ni danger pour l'intéressé, la Chambre restant libre de ses appréciations.

Mais ce Ministère public, institué par l'Ordre et ne tenant ses pouvoirs que de lui, n'aura qualité pour requérir que dans l'intérêt de la profession, et non en vertu de la protection de l'ordre public.

Le rôle du président régional est donc, en définitive, très important. Il nous paraît aller de soi qu'en cas d'empêchement il sera remplacé par le vice-président.

Section 2

SAISINE DE LA CHAMBRE DISCIPLINAIRE

Aux termes de l'article 320 du Code rural, la Chambre disciplinaire **«peut être saisie par le Conseil supérieur de l'Ordre, les syndicats de vétérinaires, et également par le Préfet, le Procureur de la République ou tout intéressé»**.

Cette dernière formule annule évidemment le caractère limitatif que pourrait avoir l'énumération précédente.

C'est donc très logiquement que le Règlement ajoute à cette liste: le ministre de l'Agriculture, le président du Conseil régional autre que celui dont fait partie le vétérinaire intéressé, le directeur départemental des services vétérinaires.

Mais la formule est très large, et peut s'appliquer à toute personne lésée par une infraction aux règles de la profession, notamment à un autre membre de l'Ordre, ou même un tiers, client ou non du vétérinaire.

Le Conseil supérieur - Le Conseil supérieur de l'Ordre a la responsabilité de l'ensemble de la profession sur le plan national. Selon l'article 4 du décret du 25 janvier 1963, il **«veille à l'observation par tous les membres de l'Ordre des devoirs professionnels et des règles édictées par le Code de déontologie de la profession»**. Il est donc logique qu'on lui reconnaisse le droit de poursuivre l'auteur d'une infraction.

Mais le Conseil supérieur ne peut traduire directement devant lui un membre d'un Ordre régional: cela aboutirait à priver l'intéressé du bénéfice du double degré de juridiction. Pour engager la poursuite, il doit donc en saisir le président du Conseil régional, qui a seul qualité pour engager l'action

disciplinaire devant la Chambre régionale.

En pratique, c'est le président du Conseil supérieur qui saisira le président régional. Mais il ne pourra prendre cette initiative de lui-même, il devra préalablement s'y faire autoriser par le Conseil supérieur dont il n'est que le mandataire.

Ce droit reconnu au Conseil supérieur n'a d'ailleurs pas pour effet de transformer cet organisme en partie dans la poursuite, ni en ministère public. Le président du Conseil supérieur restera, comme tel, étranger à l'action disciplinaire. Son rôle se borne à saisir le président régional. Nous verrons cependant qu'un droit d'appel lui est reconnu contre la décision.

Il n'en est pas moins quelque peu paradoxal que le Conseil supérieur, ayant ainsi provoqué l'action disciplinaire, soit ensuite qualifié pour en connaître en appel: il y a là une confusion des qualités, contraire au principe que nul ne peut être à la fois juge et partie dans la même cause. Certes le Conseil supérieur n'est pas exactement «partie» dans la procédure en première instance, mais, s'il l'a provoquée, il a pris d'avance une position susceptible de fausser son impartialité, lorsqu'il sera appelé à connaître de la même cause.

Les syndicats, qui ont pour objet la défense des intérêts matériels de la profession se voient accorder le droit de saisir la Chambre disciplinaire. Ici encore, c'est le président qui déposera la plainte, mais il devra au préalable s'y faire autoriser conformément aux statuts de l'organisation dont il n'est que le mandataire (103).

Le président du syndicat, comme tel, n'a que le droit de saisir le président du Conseil régional d'une plainte. Cette qualité de plaignant ne le transforme pas en partie dans l'action disciplinaire: il n'aura donc aucun droit d'y intervenir ni de s'y faire représenter. Il n'y jouera pas le rôle d'une «partie civile», cette notion étant exclue en matière de juridiction disciplinaire. C'est le président du Conseil régional seul qui décidera de l'opportunité de donner suite à la plainte.

En pratique, ce n'est guère le rôle d'un syndicat de faire poursuivre, soit l'un de ses adhérents, soit même l'adhérent d'un syndicat concurrent. De telles interventions seront rares, et il sera bien préférable que le Syndicat **saisisse** le Procureur de la République, en lui laissant la charge de provoquer éventuellement la poursuite.

(103) - Prof. COUTURIER, op. cit. p.34.

Le Préfet n'agira qu'en cas d'infraction à un arrêté départemental ou à un texte plus général. Le respect du Code de déontologie n'est pas de son ressort. Il pourra également agir, soit comme représentant de l'Etat ou d'un ministre, soit sur le rapport déposé entre ses mains par un service public. Notamment le directeur des services vétérinaires, qui pourrait agir directement comme «intéressé», préférera souvent s'adresser au Préfet, en lui laissant le soin de provoquer la poursuite.

En aucun cas le Préfet, après la plainte adressée au président du Conseil régional, n'aura qualité pour intervenir dans la procédure.

Le Procureur de la République, lui aussi, n'aura que le droit de saisir le président du Conseil régional: en aucun cas la saisine de la Chambre disciplinaire ne saurait lui conférer la qualité et les pouvoirs du ministère public devant cette Chambre. C'est une conséquence de l'autonomie de l'Ordre.

Chargé de veiller à l'application des lois, le Procureur de la République peut, en principe, agir de lui-même, mais cette hypothèse sera rare. C'est seulement si les faits constituent un délit pénal que le Procureur, tout en provoquant l'action publique, informera, s'il le juge utile, le président du Conseil régional en lui laissant le soin d'apprécier s'il convient d'engager l'action disciplinaire.

Le plus souvent le Procureur de la République agira sur la plainte reçue à son Parquet. Cette plainte relatara des faits, sur lesquels le Procureur ordonnera d'abord une enquête officieuse; après quoi, il pourra:

- soit classer la plainte sans suite, si les faits dénoncés ne lui paraissent susceptibles de constituer aucune infraction;

- soit considérer qu'il existe une infraction pénale, et en saisir le juge d'instruction ou le tribunal correctionnel; il peut alors, en même temps, provoquer l'action disciplinaire, qui n'est pas incluse dans la poursuite pénale;

- soit enfin considérer qu'il n'existe pas d'infraction pénale, mais seulement un manquement aux obligations de la profession: en ce cas il saisira le président du Conseil régional, en lui laissant le soin d'apprécier s'il convient d'engager l'action disciplinaire.

Saisine par tout intéressé - L'article 320 du Code rural ouvre à «**tout intéressé**» le droit de saisir le Conseil régional, en la personne de son président, d'une demande de poursuite disciplinaire. Cette formule peut ouvrir le droit de saisine:

- à tout organisme public ou privé;
- à un vétérinaire, membre du même Ordre ou d'un autre Ordre

régional, portant plainte contre son confrère, et agissant à titre personnel en raison d'un préjudice subi, - par exemple à l'occasion d'une concurrence contraire aux règles de la profession;

- à un Ordre régional, qui devra alors autoriser son président à agir pour lui;

- à un Ordre professionnel différent, comme celui des médecins ou des pharmaciens, justifiant d'un préjudice causé à ces professions; ici encore, le président de cet Ordre devra s'y faire autoriser;

- enfin à toute personne privée, justifiant d'un préjudice personnel (ou s'estimant lésée) par suite d'une irrégularité commise dans l'exercice de la profession. Ce sera le plus souvent un client du vétérinaire en cause, mais cela peut être aussi une personne étrangère, pourvu que le dommage invoqué se rattache à un manquement aux règles de la profession.

Toutes ces personnes auront le choix, soit de déposer une plainte auprès du Procureur de la République, soit (notamment en cas de classement de la plainte précédente) de saisir directement le président du Conseil régional.

Dans tous les cas, le plaignant restera étranger à l'action disciplinaire, il n'y sera ni intervenant ni partie-civile. Mais le plus souvent il sera entendu comme témoin, soit par le rapporteur, soit par la Chambre, au cours de l'instruction de la plainte. L'action disciplinaire est donc bien différente d'une procédure pénale.

Saisine d'office - Indépendamment des hypothèses où il est saisi par l'une des personnes ci-dessus énumérées, le président du Conseil régional, informé indirectement de faits susceptibles de constituer une faute professionnelle, aurait-il le droit d'agir d'office et d'engager la poursuite sans avoir été saisi par une plainte?

Ce droit de saisine d'office doit logiquement être admis, comme il l'a été pour l'Ordre des avocats (104). Il importe que toute infraction aux règles professionnelles puisse être sanctionnée, même si personne n'ose prendre l'initiative de saisir la juridiction disciplinaire.

En fait, la différence est mince entre le cas où le président est saisi d'une plainte, et le cas où il sera informé autrement, puisque même un plaignant ne peut que l'informer. Dans les deux cas, personne n'aura le droit d'intervenir dans la poursuite, ni d'obliger le président régional à agir.

Nous pensons donc que le président régional, après s'être officieusement informé, pourrait agir d'office, sans attendre d'être saisi

(104) - Cass. Civ. 14 juin 1957, Bull. 1957-I-212, J.C.P. 1958-2-10372; 17 juin 1968, Bull. 1958-I-190, D. 1968-570.

par une plainte.

Pouvoir d'appréciation - Saisi d'une plainte émanant d'une personne qualifiée (ou paraissant qualifiée par un intérêt personnel), le président du Conseil régional est-il obligé d'agir, et notamment de désigner dans tous les cas un rapporteur, ou bien a-t-il dès l'origine un pouvoir d'appréciation?

Il est bien difficile d'imaginer qu'il puisse refuser au moins de s'informer, s'il est saisi par le président du Conseil supérieur, par le Préfet ou par le Procureur de la République.

Mais est-il toujours tenu de donner une suite à la plainte émanant d'un particulier, si extravagante qu'elle paraisse? Les autorités reçoivent de nombreuses plaintes fantaisistes, parfois confuses, émanant de personnes déséquilibrées. Faudra-t-il, sur le vu d'une lettre incohérente, désigner toujours un rapporteur, ou bien le président peut-il dès ce stade, décider de ne pas donner suite?

Nous pensons qu'il faut accorder au président un pouvoir d'appréciation. Certes, même une plainte apparemment sans fondement, ou mal rédigée, peut reposer sur des faits réels. Mais si la plainte lui paraît absurde, nous estimons que le président aurait le droit de s'abstenir. Cela n'aura pas d'inconvénient pour le plaignant, puisque celui-ci pourra toujours s'adresser au Procureur de la République.

Par contre, dès que la plainte présente un caractère sérieux, le président devra, par précaution, s'informer en désignant un rapporteur: son pouvoir d'appréciation s'exercera mieux après lecture du rapport.

Il est cependant un cas où, selon nous, le président régional doit refuser d'agir, et en informer le plaignant: c'est l'hypothèse où, d'après les termes de la lettre, le plaignant n'invoquerait que des faits mettant en jeu la seule responsabilité civile du vétérinaire, et demanderait par exemple la réparation de la perte d'un animal décédé à la suite d'un traitement. Cette action ne relève pas de la discipline, mais le plaignant n'est pas forcé de le savoir. Le président l'invitera alors à engager, s'il le juge utile, une action civile, tout en lui faisant connaître que la Chambre disciplinaire n'est pas compétente.

Forme de la saisine - Aucune forme n'est prescrite pour saisir la Chambre disciplinaire. L'article 25 du Règlement vise «une plainte», mais n'en précise pas la forme.

Dans la plupart des cas, il suffira d'une simple lettre, adressée au président du Conseil régional, lettre qu'il sera toutefois prudent de recommander. Elle devra contenir au moins un énoncé des faits dont se plaint l'expéditeur, mais il ne sera pas nécessaire que ces faits soient exactement qualifiés

du point de vue disciplinaire, ni qu'ils précisent quel texte aurait été violé.

Au reçu d'une lettre insuffisamment explicite, le président pourrait d'ailleurs inviter son auteur à mieux préciser l'objet de sa demande.

Si la demande émane du Procureur de la République, il suffira d'un «soit-transmis», accompagnant la plainte transmise, soit pour simple information, soit pour suite à donner.

Citation directe exclue - Bien qu'aucune forme ne soit imposée pour la saisine de la Chambre disciplinaire, il est exclu qu'elle puisse être saisie par voie de citation directe.

La Chambre ne constitue pas une juridiction permanente: on ne voit donc pas comment pourrait être délivrée une citation devant elle. Mais surtout il appartient au président régional seul d'apprécier si la Chambre doit être saisie, et ce serait le priver de son droit d'appréciation.

Dans tous les cas il sera donc nécessaire que le plaignant, quel qu'il soit, passe par l'intermédiaire du président régional.

A la rigueur, une citation remise au président pourrait être considérée comme une plainte, et traitée comme telle. Mais la citation aurait l'inconvénient d'informer à l'avance le vétérinaire de la poursuite et de son objet, ce que la loi et le Règlement n'ont pas voulu.

Section 3

INSTRUCTION PREALABLE

Au reçu d'une plainte, le président régional est investi d'une mission d'information préalable, qui consiste essentiellement dans la désignation d'un rapporteur et dans l'appréciation de la suite à donner, au vu du rapport.

A ce stade, les autres membres du Conseil n'ont pas à être informés de la plainte.

Caractère secret - Un des caractères les plus originaux de l'action disciplinaire réside dans le secret qui l'entoure, de ses origines à sa conclusion. Non seulement les personnes étrangères ne doivent rien en connaître, mais le vétérinaire intéressé lui-même n'en sera informé qu'après l'enquête officielle.

Ce secret, conservé même à l'égard de l'intéressé, est exceptionnel. Il présente des avantages et des inconvénients, mais il n'est pas permis d'y déroger. Le président ne devra même pas avertir l'intéressé de la plainte portée contre lui.

Nomination d'un rapporteur - Aux termes de l'article 322 du Code rural: «**Aucune peine ne peut être prononcée sans que la plainte ait été instruite par un rapporteur et que le vétérinaire ou docteur-vétérinaire mis en cause ait été entendu ou appelé à comparaître**».

Ce texte semble bien faire de la désignation d'un rapporteur un acte préalable à la convocation devant la Chambre disciplinaire, et c'est bien ce que prévoit l'article 26 du Règlement:

«**Dès la réception de la plainte, le président du Conseil régional de l'Ordre désigne un rapporteur qu'il choisit au sein du Conseil**».

Cette procédure est assez originale, et elle a un caractère administratif plus que judiciaire:

- elle est obligatoire: sans elle, aucune sanction ne pourrait être prononcée par la Chambre;

- le choix du rapporteur est limité aux membres de l'Ordre: c'est une conséquence du caractère secret de l'instruction préalable.

Le pouvoir de désigner un rapporteur n'appartient qu'au président régional, seul au courant de la plainte à ce stade. Il y procédera sans forme, et il ne semble même pas nécessaire que la désignation soit écrite: elle ne constitue pas une décision susceptible de voie de recours.

Par contre, le rapport devra être communiqué à l'intéressé et à la Chambre.

Choix du rapporteur - L'article 26 du Règlement ne permet de choisir le rapporteur qu'au sein du Conseil régional: cela permet d'assurer le secret, et de confier l'instruction préalable à une personne de la profession.

Toute désignation extérieure serait frappée de nullité, et pourrait même faire encourir une responsabilité pécuniaire, en raison de la divulgation d'une plainte qui doit encore rester secrète.

Au sein du Conseil, il sera recommandé de ne pas choisir le vice-président, qui peut être appelé par la suite à remplacer le président empêché comme ministre public.

Le président pourrait-il se désigner lui-même comme rapporteur? Rien ne s'y oppose dans les principes: le rapporteur n'intervient que pour informer le président, et celui-ci pourrait s'informer directement sans qu'il y ait là une cause de nullité. Toutefois cette pratique est à déconseiller: il vaut mieux que, dès l'origine, l'enquête soit confiée à une personne neutre, qui n'aura pas ensuite à diriger les poursuites.

Mission du rapporteur - Le rapporteur a pour mission de recueillir tous éléments d'information utiles sur la plainte. A cet effet, il est évident que cette plainte doit lui être communiquée.

Le rapporteur jouit de la plus entière liberté quant à ses moyens d'information. Il entendra évidemment le plaignant, et vérifiera ses accusations. Il procédera à l'audition éventuelle de tous témoins, sans que le vétérinaire intéressé puisse, à ce stade, exiger d'assister à leur audition (article 26 al. 3 du Règlement). En ce cas, il devra reproduire intégralement leurs déclarations, pour que celles-ci soient ensuite communiquées au défendeur: c'est

une des conditions essentielles du droit de la défense (105). Le rapporteur ne pourra donc se borner à un simple résumé. Il ne pourrait même y ajouter aucune appréciation personnelle, car cet avis pourrait constituer une prise de position de nature à justifier sa récusation ultérieure. Mais il devra évidemment, si c'est possible, contrôler les faits rapportés par les témoins.

Le rapporteur pourra également prendre connaissance de tous documents, et - dans le même souci de protection des droits de la défense - en joindre une copie à son rapport.

Enfin il pourra prendre l'initiative de toute mesure d'instruction, provoquer par exemple l'avis d'un spécialiste sur une question technique, faire procéder à une analyse, etc...

Tout cela demeure encore secret, et n'est pas communiqué à l'intéressé.

La question la plus délicate est de savoir si le rapporteur **doit** recueillir les explications du vétérinaire objet de la plainte. Il nous paraît difficilement concevable qu'un rapport puisse être objectif, si l'intéressé n'a pas été invité à s'expliquer. De cette façon, il sera nécessairement mis au courant de la plainte, mais on ne voit pas pourquoi il ne devrait pas l'être. Il pourrait sans doute refuser de répondre au rapporteur, et réserver ses explications pour les présenter devant la Chambre.

Par contre, à ce stade, rien n'oblige encore le rapporteur à donner connaissance à l'intéressé des informations par lui recueillies. Mais le plus souvent il sera au moins amené à lui poser des questions sur ces informations.

Le rapporteur agit librement, selon ce qu'il croit utile. Il peut donc effectuer tous déplacements, dont les frais lui seront remboursés par le trésorier de l'Ordre, sauf à être ultérieurement inclus dans les dépens. Rien ne s'oppose, par exemple, à ce qu'il aille entendre les témoins à leur domicile, plutôt que de les convoquer devant lui.

Les dépositions ne seront reçues qu'à titre de renseignement: le rapporteur n'a pas qualité pour faire prêter serment aux témoins.

Dépôt du rapport - Sa mission terminée, le rapporteur rédigera un rapport écrit: cette forme est nécessaire pour les communications ultérieures.

Ce rapport sera remis au président régional, et à lui seul. Si le président décide de classer la **plainte**, le rapport restera secret. Il faudra seulement le conserver au secrétariat à toutes fins utiles.

(105) - Cons. d'Etat, 18 nov. 1964, aff. Rainaut, A.J.D.A. 1965 p.408.

Nature du rapport - Le rapport constitue un acte d'une nature très particulière. C'est un acte d'information ou d'instruction préalable, mais c'est seulement une recherche d'éléments: son auteur ne doit ni donner son avis, ni conclure. Il ne faut pas oublier que le rapporteur va siéger à la Chambre, si elle est saisie. En conséquence, «**le rapporteur ne doit porter aucun jugement anticipé sur l'affaire, sous peine de se voir ultérieurement récusé**» (106).

Il faut bien convenir qu'il y a là une vue de l'esprit. Comment, au terme de son enquête, le rapporteur ne se serait-il pas formé une opinion? Prudemment, la procédure criminelle interdit au juge d'instruction de siéger dans les affaires qu'il a instruites. Certes, le juge d'instruction s'est prononcé dans sa dernière ordonnance, alors que le rapporteur ne doit pas se prononcer; mais comment l'empêcher d'avoir déjà émis un jugement intime?

Bien plus, à l'audience le rapport sera mis en discussion, et son auteur sera appelé à répondre aux reproches de la défense. Voici donc le même homme obligé de défendre son point de vue, et appelé ensuite à juger celui qui a fait l'objet d'un rapport contesté. Quelle que soit la conscience du rapporteur, il nous semble anormal qu'on puisse le placer dans une situation aussi singulière, à laquelle la possibilité d'une récusation ne remédie que d'une façon très insuffisante.

On objectera sans doute qu'il existe, même en matière civile, des juges chargés de la mise en état de la cause, et qui siègent après avoir fait un rapport au tribunal (art. 785 du Nouveau Code de procédure civile). Mais l'instruction à laquelle procède le juge de la mise en état est contradictoire, publique, les parties peuvent lui demander de procéder à telle vérification, de faire entendre tel témoin. En matière disciplinaire, l'instruction est secrète, et laissée à la seule initiative du rapporteur.

Il faut en conclure que la tâche du rapporteur n'est pas facile, et qu'il devra y apporter la plus grande prudence.

Décision du président - Sur le vu du rapport, le président du Conseil régional prendra la décision de poursuivre, ou de classer la plainte.

S'il décide de poursuivre, il provoquera la réunion de la Chambre disciplinaire, dans les conditions qui vont être précisées.

S'il décide de ne pas poursuivre, tout est en principe terminé, mais nous allons voir que sa décision peut faire l'objet d'un recours.

Dans cette appréciation, le président jouit d'un pouvoir absolu: sous réserve du recours contre sa décision, il n'est jamais tenu de poursuivre, même si la plainte émane du Conseil supérieur, du Préfet ou du Procureur de

(106) - Prof. COUTURIER, op. cit. p.35.

la République. Ayant en mains tous les éléments d'information recueillis par le rapporteur, et investi du droit de provoquer les poursuites disciplinaires, il prend librement sa décision, et aucune autorité ne peut le contraindre, il n'est pas sous leurs ordres. Seul le Conseil supérieur, en réformant en appel sa décision, pourrait l'obliger à poursuivre contre son gré.

Notification au plaignant - Si le président décide de ne pas donner suite à la plainte, il est nécessaire que le plaignant - autorité ou particulier - en soit informé. Aucun texte ne le prévoit, mais la solution est commandée par le bon sens et par le respect des droits du plaignant.

On doit donc considérer la décision de classement du président, non comme équivalente au classement d'une plainte par le Procureur de la République, mais comme une sorte d'ordonnance de **non-lieu** du juge d'instruction: cette décision est susceptible d'appel.

«Si ce dernier, au vu des pièces, conclut un non-lieu et décide de classer l'affaire, il le notifie au plaignant, par lettre recommandée avec avis de réception. S'il n'est pas satisfait, le plaignant peut, dans les deux mois qui suivent la notification, former un recours devant le Conseil supérieur de l'Ordre, qui, après examen du dossier, fera connaître sa décision» (article 26 al. 5 du Règlement).

Cette solution, qui aurait gagné à être précisée par un texte, ne saurait être contestée. Le classement d'une plainte par le Procureur de la République n'est susceptible d'aucun recours, parce que le plaignant conserve encore le droit de poursuivre lui-même par voie de citation directe. Mais la Chambre disciplinaire ne peut être saisie par le plaignant, et on ne peut laisser la décision de poursuivre au pouvoir d'un seul homme.

La notification au plaignant, quel qu'il soit, est donc une formalité nécessaire: tant qu'elle n'aura pas lieu, le plaignant conserve le droit d'en appeler au Conseil supérieur, le délai de recours n'ayant pas couru.

Pour permettre l'appréciation du plaignant, il semble même nécessaire que la décision de «non-lieu» soit motivée.

Si le Conseil supérieur estime qu'il y avait lieu de poursuivre, il pourra:

- soit réformer la décision et renvoyer la cause à la Chambre régionale, le président étant alors tenu de la saisir;
- soit évoquer la cause et procéder directement à l'instruction et au jugement, si on lui reconnaît ce droit d'évocation, généralement ouvert à toute juridiction d'appel.

Dans la première hypothèse, le président du Conseil régional reste investi du rôle de ministère public devant la Chambre régionale, et il n'est pas

lié par la décision supérieure quant au fond; il restera libre de ne pas requérir de sanction, la décision de la Chambre étant, quel qu'en soit le contenu, susceptible d'appel devant la Chambre supérieure.

Aucun texte, même dans le Règlement, ne prévoit la notification de la décision de non-lieu au vétérinaire intéressé. Mais rien n'empêche le président de l'en informer, et il le fera généralement par courtoisie.

Section 4

INSTRUCTION DEVANT LA CHAMBRE REGIONALE

Si le président du Conseil régional a décidé de poursuivre, c'est encore à lui qu'incombe le soin de convoquer la Chambre disciplinaire. Il ne le fera qu'après s'être entendu avec le Conseiller appelé à présider cette Chambre sur la date de la première réunion, et sur le lieu de réunion qui n'est soumis à aucune limitation.

La convocation sera adressée à tous les membres du Conseil régional, et au vétérinaire objet de la plainte. Mais elle doit logiquement être adressée aussi au plaignant, et éventuellement aux témoins.

Convocations - Aucune forme n'est prescrite pour les convocations: celles-ci pourront être adressées par lettres recommandées avec avis de réception.

La convocation du vétérinaire objet de la poursuite est évidemment nécessaire: sans cela, aucune décision ne pourrait être valablement prise. Il faut même exiger, semble-t-il, par analogie avec d'autres actions disciplinaires (107), que les motifs de la poursuite soient précisés dans la convocation, pour permettre à l'intéressé de préparer sa défense. Sinon la convocation ne serait pas nulle, mais un délai devrait être accordé au défendeur, ce qui entraînerait un renvoi de la cause.

Si le président estime que les témoins, déjà entendus par le rapporteur, doivent être une nouvelle fois appelés à déposer devant la Chambre, il les convoquera dans la même forme. A défaut, la Chambre pourra toujours décider qu'il sera procédé à leur audition à une audience ultérieure.

(107) - Cass. Civ. 2 déc. 1913, D.P. 1917-I-145.

Enfin le plaignant devra également être convoqué, pour être entendu contradictoirement avec le défendeur (ou même en son absence, si celui-ci ne comparaît pas). Le plaignant n'est pas partie dans la poursuite, mais il sera entendu en qualité de témoin.

Délai des convocations - L'article 322 du Code rural prévoit que le vétérinaire objet des poursuites sera appelé à comparaître «**dans le délai de huitaine**». C'est là un délai minimum, et il paraît nécessaire de prévoir un délai plus long, pour permettre à tous les membres de prendre leurs dispositions. C'est avec raison que l'article 27 du Règlement prévoit un délai de «**quinze jours francs au moins avant l'audience**».

Adresse de la convocation - Il faut évidemment faire tout ce qui sera possible pour que le vétérinaire objet de la poursuite soit touché par la convocation. A cet effet, le président sera bien inspiré d'adresser une double convocation, l'une au domicile professionnel, l'autre au domicile personnel de l'intéressé. Cette double convocation constitue une utile précaution, mais elle sera suffisante (108). En cas d'absence de longue durée, il appartenait à l'intéressé de prendre ses dispositions pour faire suivre son courrier. On évitera évidemment d'adresser les convocations pendant une période de vacances, surtout si l'intéressé avait prévu et signalé son remplacement.

Pour les autres personnes à convoquer, il n'y aura généralement pas de difficulté, puisqu'elles auront donné leur adresse dans la plainte ou au rapporteur.

Comparution - Le praticien, convoqué devant la Chambre disciplinaire, n'est pas obligé de comparaître (109). Mais alors, comme le précise l'article 29 du Règlement, il sera «**jugé par défaut**», et la décision sera valable à son égard, pourvu qu'il ait été régulièrement convoqué.

Assistance ou représentation - Toute personne appelée à se défendre devant une juridiction peut se faire assister ou représenter par un avocat. Cette solution s'applique aux juridictions disciplinaires (110). Elle constitue un élément essentiel du droit de la défense, et repose sur l'article 6 du décret du 10 avril 1954, réglementant la profession d'avocat: «**Les avocats exercent leur ministère sans autorisation devant toutes les juridictions et organismes juridictionnels et disciplinaires**» (111).

(108) - Cass. Civ. 5 mai 1959, Bull. 1959-I-190 (avocat).

(109) - Cass. Ch. réunies, 15 juin 1882, D.P. 1883-I-420.

(110) - Cons. d'Etat, 8 nov. 1963, Lacour, A.J.D.A. 1964-57.

(111) - Cf. l'étude de Bernard PAULIN: «*Les règles générales de procédure*», A.J.D.A. 20 janv. 1964 p.28.

A défaut d'avocat, le comparant pourrait-il se faire représenter ou assister par une autre personne? L'article 322 du Code rural prévoit que le praticien mis en cause pourra se faire représenter ou assister, mais sans préciser par qui. Par contre, le Règlement de l'Ordre prévoit, dans son article 27 al. 3, que le défendeur pourra se faire assister ou représenter, soit par un avocat, soit par «**un vétérinaire exerçant une fonction publique ou inscrit au tableau général de l'Ordre**».

Cette solution n'a rien d'exceptionnel, et peut être rapprochée de divers textes reconnaissant au plaideur le droit de se faire représenter ou assister par un membre de la même profession (112). Mais ces textes dérogent légalement au monopole des avocats, alors qu'on peut se demander si un simple règlement interne peut prévoir la même dérogation (113).

En tous cas, la disposition s'impose à la Chambre disciplinaire, qui ne peut refuser l'assistance ou la représentation conforme au Règlement.

On notera que la formule du Règlement inclut la représentation ou l'assistance par un membre d'un syndicat, pourvu qu'il soit inscrit à l'Ordre.

Droit de communication - Toute personne traduite devant une juridiction, même disciplinaire, a le droit de recevoir communication des griefs articulés contre elle, et de prendre à l'avance, et en temps utile, communication de tous les éléments du dossier de la cause (114).

Le même droit appartient à son avocat (115).

C'est encore l'un des éléments essentiels du droit de la défense. La Chambre disciplinaire ne pourrait prendre aucune décision fondée sur des éléments non communiqués en temps utile.

Ce droit de communication porte spécialement sur le rapport, qui doit donc être communiqué à l'intéressé et à son avocat ou défenseur, entre la convocation et la première comparution. Sinon il faudrait prévoir un renvoi à une séance ultérieure.

A cet effet, l'article 27 du Règlement prescrit les précautions suivantes:

(112) - Conseil de prud'hommes (art. 69 du décret No 58-1292 du 22 déc. 1958), tribunal paritaire des baux ruraux (art. 12 du décret No 58-1293 du 22 déc. 1958), etc.

(113) - La validité de la dérogation au monopole a été admise par simple décret: cf. supra note 96.

(114) - Cons. d'Etat, 8 nov. 1963, A.J.D.A. 1964 p.57, 2^e espèce Coop. insémin. de la Vienne.

(115) - Cette solution reste implicite dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 novembre 1963, mais elle découle nécessairement du droit de l'avocat. Cf. l'étude de B. PAULIN, précitée note 111.

« Le vétérinaire poursuivi est invité par la convocation à faire connaître au plus tôt au président du Conseil régional de l'Ordre s'il choisit un défenseur, et dans ce cas le nom et l'adresse de celui-ci... »

« La convocation indique au vétérinaire poursuivi le délai pendant lequel lui-même ou son défenseur pourra prendre connaissance du dossier, sans déplacement de pièce ».

A cette dernière formalité, M. le professeur COUTURIER propose de substituer un procédé plus pratique, et qui permettra de gagner du temps: il suggère de faire tirer des photocopies du rapport, et de les adresser avant l'audience à tous les membres du Conseil, au président de la Chambre, ainsi qu'au vétérinaire poursuivi et à son défenseur (116). Il ne faut pas oublier en effet que toutes ces personnes peuvent résider assez loin, et avoir des difficultés pour venir consulter le dossier sur place. Ce procédé n'est nullement incompatible avec l'article 27 ci-dessus, qui ne prohibe que le déplacement des pièces originales.

Le droit de communication porte également sur toutes les pièces dont le ministère public entend se prévaloir, notamment sur la plainte initiale. Rien ne s'oppose à ce que ces documents soient également adressés en copies.

Explications écrites - A défaut de comparution et de représentation, l'article 322 du Code rural permet encore au vétérinaire poursuivi de présenter **« une défense écrite »**. Cette façon de procéder doit donc être tenue pour valable et équivaut à une comparution. La décision intervenant sur explications écrites sera contradictoire.

Bien entendu, le recours à une défense écrite ne permettra pas à l'intéressé de bénéficier du caractère contradictoire des débats.

La défense écrite peut être rédigée par un tiers, mais elle doit être signée de l'intéressé. Elle peut être valablement adressée, par lettre recommandée, au président de la Chambre ou au secrétaire.

Instruction à l'audience - Nous appellerons « audience » la séance de la Chambre disciplinaire appelée à procéder à l'instruction de la cause et aux débats. Il faut cependant rappeler qu'à la différence d'une audience judiciaire, la séance de la Chambre n'est pas publique. Ne peuvent y être admis, outre le ministère public, le défendeur et son avocat, que les personnes convoquées à cet effet, le plaignant et les témoins. Sous cette réserve, la séance se déroulera comme une audience judiciaire.

(116) - Prof. COUTURIER, op. cit. p.35.

Après avoir vérifié la régularité de la composition de la Chambre, le Conseiller président fera préciser l'identité et les titres du comparant, et l'informer de l'objet de la poursuite.

Il lui donnera aussitôt la parole (ou à son avocat) pour lui permettre de soulever éventuellement des exceptions préalables: non-communication de pièces, incompétence, ou plus simplement demande de renvoi pour motif légitime (absence d'un témoin important).

La Chambre pourra accorder le renvoi de la cause, en particulier si le comparant n'a pas disposé du temps nécessaire pour préparer sa défense, ou si le rapport ne lui a pas été communiqué. Elle pourra aussi rejeter cette demande, en réservant toutes exceptions jusqu'au jugement sur le fond, et l'instruction se poursuivra.

Cette instruction commencera normalement par la lecture du rapport, s'il n'a pas été diffusé par avance.

La Chambre jouira ensuite des plus larges pouvoirs quant à l'organisation des débats. Elle pourra ordonner toute mesure d'instruction, notamment l'audition de témoins, la reconvoction d'un témoin défaillant, une vérification ou une expertise.

Tous les modes d'information sont permis, et ils ne sont soumis à aucune forme de rigueur, pourvu que les droits de la défense soient respectés (117), c'est-à-dire que le défendeur et son avocat soient en mesure de tout contrôler et de tout discuter (118). Cette règle est essentielle, la Chambre ne pourrait statuer en se fondant sur des éléments demeurés clandestins.

L'instruction de la cause pourra durer plusieurs audiences. En ce cas, le président ordonne le renvoi contradictoirement, sans qu'il soit nécessaire de reconvoquer. Toutefois, en cas d'absence à l'audience de renvoi, seuls pourront prendre part à la délibération les membres de la Chambre ayant assisté à toutes les audiences (article 29 al. 3 du Règlement), ce qui pourra avoir des conséquences fâcheuses pour le respect du quorum prescrit.

Audition de témoins - En cas d'audition de témoins, les règles du Code de procédure civile n'auront pas à être respectées (119). En particulier, les témoins n'auront pas à prêter serment (120): bien qu'elle soit présidée par un magistrat, la Chambre disciplinaire n'a pas qualité pour recevoir ce serment.

(117) - Cass. Civ. 24 juill. 1900, D.P. 1901-I-416; 2 déc. 1913, D.P. 1914-I-145

(118) - Cons. d'Etat, 18 nov. 1964, précité note 105, et les arrêts antérieurs rappelés dans la note de B. PAULIN, A.J.D.A. 1965-408.

(119) - N.R.D. v. Discipline judiciaire No 42.

(120) - Cass. Req. 18 avril 1887, D.P. 1887-I-156.

Il pourra être utile d'entendre de nouveau les témoins entendus par le rapporteur, de façon que la défense puisse leur poser des questions.

La défense peut faire entendre autant de témoins qu'elle le jugera nécessaire.

L'audition la plus utile sera généralement celle du plaignant, s'il s'agit d'une personne privée, ou du président d'un Ordre ou organisme administratif. Ni le Préfet, ni le Procureur de la République, même s'ils sont plaignants, ne seront évidemment convoqués comme témoins.

Débats et clôture - Lorsque l'instruction sera terminée, le président donnera successivement la parole au ministère public, puis à la défense.

Aucune autre personne ne pourra prendre part aux débats. Spécialement le plaignant, entendu ou non comme témoin, ne saurait être admis, ni à reprendre la parole, ni à se faire représenter, ni à déposer des conclusions écrites: il n'est pas partie dans la cause, ainsi que le précise l'article 27 al. 5 du Règlement: **«Le plaignant ne peut être entendu qu'en qualité de témoin s'il y a lieu. Il ne participe pas aux débats, ne prend pas connaissance du dossier et ne peut se faire assister par un défenseur»**.

Après les dernières explications de la défense, la Chambre pourra se retirer pour délibérer et rendre sa décision le même jour, ou renvoyer le prononcé de sa décision à une date ultérieure, qui devra être indiquée.

La délibération a lieu, bien entendu, hors la présence du vétérinaire poursuivi et de son défenseur. Elle est rigoureusement secrète (article 29 al. 4 du Règlement), et couverte par un secret que les participants ne peuvent violer. N'y prendront part, ni le ministère public, ni les membres n'ayant pas assisté à toutes les audiences: ce serait une cause péremptoire d'annulation. A cet effet, il conviendra que la décision précise les noms des personnes y ayant pris part (article 30 al. 3 du Règlement), pour permettre le contrôle de la juridiction supérieure.

Mais nous avons dit que le rapporteur est admis à délibérer et à voter, ce qui nous paraît une anomalie.

Section 5

LA DECISION

La décision de la Chambre disciplinaire n'est pas exactement un jugement, mais elle en a certains caractères.

Elle est prise à la majorité des voix. En cas de partage, la voix du président n'est pas prépondérante, il a seulement «**voix délibérative**» (article 24 du Règlement). Aucune sanction ne peut donc être prononcée.

La décision sera évidemment écrite. L'original sera signé au moins par le président et le secrétaire. On admet qu'elle doit également être signée par tous les membres y ayant pris part, mais nous ne pensons pas que l'omission d'une signature puisse constituer une cause de nullité, au moins si la décision n'est pas contestée en la forme.

Elle sera conservée par le secrétaire de l'Ordre. L'article 30 al. 7 du Règlement prescrit de l'inscrire sur un registre spécial: ce procédé n'est plus en harmonie avec les procédés modernes de classement et de conservation des documents.

Caractère secret - La principale originalité de la décision disciplinaire réside dans son caractère secret. Elle ne sera lue en audience qu'en présence du ministère public, du vétérinaire poursuivi et de son avocat, mais non en audience publique.

A la différence d'un jugement, la décision disciplinaire ne peut être communiquée aux tiers, et le secrétaire devrait en refuser copie à toute personne non qualifiée.

Seuls auraient droit à une copie:

- le vétérinaire poursuivi et son avocat
- le Conseil supérieur (même si la décision n'est pas frappée d'appel);
- le Procureur de la République ou le Procureur général près la Cour d'appel;
- le Préfet;
- et, bien entendu, le président du Conseil régional, ministère public.

Cette règle du secret est de rigueur dans tous les Ordres: même le plaignant n'a pas droit à une copie. On admet que cette règle a pour but de protéger celui qui a fait l'objet de la poursuite, en lui évitant une publicité fâcheuse. Mais la règle s'applique aussi en cas de relaxe, et le secret est fâcheux, dans ce dernier cas, puisqu'il prive l'intéressé du moyen de se retourner contre l'auteur d'une plainte sans fondement. Il semblerait donc utile d'autoriser au moins la publicité des décisions ayant refusé d'appliquer une sanction.

Le caractère secret des décisions disciplinaires qui est traditionnel, fait d'ailleurs aujourd'hui l'objet de critiques. Il a été sérieusement contesté lors du dernier Congrès des médecins, en décembre 1975:

«Le secret paraît en fin de compte préjudiciable à la profession médicale. Les plaignants, qui ignorent les sanctions disciplinaires prises, croient à une mafia médicale et imaginent que l'Ordre arrange les affaires» (121).

Il est donc possible qu'une évolution se produise sur ce point.

Mais actuellement, le caractère secret continue à s'imposer. Entre autres inconvénients, il présente celui d'interdire toute étude sur la jurisprudence des Chambres disciplinaires: on comprend combien cela nous a privé d'informations dans la présente étude.

Forme - Aucune forme n'est prescrite pour la décision, mais elle doit au moins contenir des motifs et un dispositif.

Dans ce dispositif, la décision doit statuer sur tous les points en litige.

Il semble en outre nécessaire qu'elle vise le texte en vertu duquel serait prononcée une sanction, ne serait-ce que pour permettre le contrôle de la juridiction d'appel. Mais la Chambre disciplinaire n'est pas liée par le texte visé dans la poursuite, elle peut estimer que les faits relèvent d'un texte différent. Pourvu que le défendeur ait été mis à même de discuter les griefs

(121) - Prof. LORTAT-JACOB, Assises de l'Ordre des médecins des 6/7 décembre 1975, cf. *«Le Monde»* 9 déc. p.42.

articulés contre lui, la référence à un texte différent ne constituerait pas une cause de nullité de la décision, la Chambre restant maîtresse de ses appréciations (122).

La décision est prise par la Chambre entière. Mais il faut se garder de préciser qu'elle aurait été prise à l'unanimité: cette mention violerait le secret de la délibération (123).

Motivation - C'est encore une règle fondamentale de notre droit que toute décision doit être motivée, et cette règle s'applique aux juridictions disciplinaires (124). L'article 322 du Code rural prévoit d'ailleurs expressément que **«toute décision doit être motivée»**. On peut estimer cependant qu'il n'est pas nécessaire de motiver la décision ordonnant une mesure d'instruction ou nommant un rapporteur.

La motivation est nécessaire pour plusieurs raisons. Comme le disait déjà Beaumarchais (125), elle s'oppose à une décision arbitraire du juge. Elle répond au désir légitime de celui qui est condamné de savoir pourquoi. Elle permet enfin le contrôle de la juridiction supérieure.

L'obligation de motiver la décision est particulièrement impérieuse, si une sanction est prononcée: elle doit alors porter sur l'analyse des faits et leur conformité avec un texte qui sera visé.

Mais la Chambre disciplinaire n'est pas liée par la plainte; elle n'est pas tenue de limiter son appréciation aux faits qui y sont signalés (126). Il en serait de même pour le contenu du rapport. C'est l'ensemble du comportement du praticien incriminé qui est soumis à son appréciation, pourvu seulement qu'elle ne fonde pas sa décision sur des faits non évoqués aux débats et non soumis au droit de discussion de la défense.

Frais - La décision doit enfin statuer sur les frais de la poursuite disciplinaire.

Si aucune sanction n'est prononcée, les frais restent à la charge de l'Ordre.

Si une sanction, même un simple avertissement, est prononcée, l'article 30 du Règlement prévoit que le vétérinaire frappé de cette sanction **«est tenu au paiement des frais de la poursuite, à l'exclusion des dépenses**

(122) - Cons. d'Etat, 27 oct. 1972, Quotid. juridique, 18 janvier 1973 (médecin).

(123) - Cons. d'Etat, 15 oct. 1965, J.C.P. 1966-2-14487.

(124) - Cass. Civ. 9 déc. 1918, D.P. 1923-I-24.

(125) - *«Le mariage de Figaro»*, acte III scène XV: *«Tout juge qui s'y refuse est un grand ennemi des lois»*.

(126) - Rev. Ordre, 3^e trim. 1973, avec référence à un arrêt du Cons. d'Etat du 1^{er} fév. 1971.

inhérentes au déplacement et au séjour des membres de la Chambre. Leur montant doit figurer dans la décision, et le Conseil régional de l'Ordre, qui en a fait l'avance, en assure le recouvrement».

La décision doit donc fixer le montant des frais à recouvrer: ceux-ci comprendront les dépenses du rapporteur, les frais des convocations et notifications, les frais de secrétariat et éventuellement ceux des mesures d'instruction. Le ministère public ou le rapporteur n'ont pas droit à des indemnités de fonction, mais ils pourront décompter leurs dépenses justifiées.

Cependant, si la décision doit chiffrer les dépens, elle ne peut pas condamner l'intéressé au paiement. Pour en assurer le recouvrement, l'Ordre devra poursuivre le débiteur par une action en paiement devant la juridiction civile (127). La décision fixant le montant des frais justifiera suffisamment de la créance, sans que la juridiction civile puisse apprécier la décision de la Chambre disciplinaire (128), ou refuser d'en faire application.

Notification - Une fois rendue, la décision doit être notifiée, pour faire courir le délai d'appel.

Ce soin incombe au président de l'Ordre régional, qui pourra évidemment y faire procéder par le secrétaire.

La notification est toujours faite par lettre recommandée avec avis de réception (article 32 du Règlement), et cette forme doit être reconnue suffisante. Il serait d'ailleurs difficile de concilier le secret de la décision avec une notification par huissier. Contrairement à un avis autorisé (129), nous ne pensons donc pas que le refus de la notification permette «**un affichage en mairie par voie d'huissier**». Le refus de la lettre par le destinataire n'empêcherait d'ailleurs pas le délai de courir, selon le droit commun.

Délai de la notification - L'article 32 du Règlement stipule que la décision doit être notifiée dans la huitaine du prononcé de la sentence. L'inobservation de ce délai nous paraît d'ailleurs dépourvu de toute sanction: le point de départ du délai d'appel serait simplement retardé.

L'article 312 du Code rural prévoit d'ailleurs que, si la décision prononce une peine, elle sera notifiée au Conseil supérieur de l'Ordre «**dans un délai maximum d'un mois**». Or cette notification, nous le verrons, fait courir un délai d'appel.

(127) - Le tribunal d'instance jusqu'à 10.000 francs.

(128) - Cass. Crim. 18 nov. 1959, Bull. crim. 1959-495.

(129) - Prof. COUTURIER, op. cit. p.36.

Destinataires - Sur la liste des personnes à qui doit être faite la notification, il y a divergence entre l'article 323 du Code rural et l'article 35 du Règlement. Pour tenter de résoudre cette contradiction, on n'oubliera pas que la notification a un double objet:

- d'une part, elle fait courir le délai d'appel contre tous ceux qui ont qualité pour interjeter appel;
- mais, par ailleurs, la notification peut avoir un simple but d'information.

On devra donc se demander si l'article 321 du Code rural, en prescrivant une notification au Conseil supérieur, a pour seul but de tenir l'organisme supérieur de l'Ordre informé, ou si cette notification lui ouvre un droit d'appel à l'égard des décisions n'ayant pas prononcé de sanction.

En réservant pour l'instant cette question du droit d'appel, on doit retenir que la notification est prescrite aux personnes suivantes:

1) Tout d'abord, autant en vertu de l'article 323 du Code rural que de l'article 32 du Règlement, la décision doit être notifiée au vétérinaire qui a fait l'objet de l'action disciplinaire. Cette notification nous paraît s'imposer, même dans l'hypothèse où aucune sanction n'aurait été prononcée, au moins dans un but d'information.

2) En vertu des mêmes textes, la décision doit être notifiée aux «**auteurs de la plainte**». Ce pluriel s'explique, non seulement parce qu'il peut y avoir des plaintes émanant de plusieurs personnes, mais surtout parce que la plainte a pu émaner du Préfet, du Procureur de la République, etc... Il ne faut pas en conclure que toute décision doive être notifiée à toutes les personnes ayant eu qualité pour le dépôt d'une plainte, mais seulement à celles qui ont été les «auteurs» de la plainte qui est à l'origine des poursuites.

La décision doit leur être notifiée, quel que soit son contenu. Si elle refuse de prononcer une sanction, l'auteur de la plainte a intérêt et qualité pour faire réformer la décision; si une peine a été prononcée, l'auteur de la plainte peut la juger insuffisante, et interjeter appel en vue de la faire aggraver, il faut donc lui notifier même les décisions ayant prononcé une sanction.

3) En vertu de l'article 321 du Code rural, toute décision prononçant une peine disciplinaire doit être notifiée dans le mois au Conseil supérieur de l'Ordre. Le Règlement ne prévoit pas cette notification, mais elle s'impose en vertu du texte de loi.

Par contre, ni le Code ni le Règlement ne prévoient la notification des décisions n'ayant pas prononcé de peine. Cette notification ne saurait

donc être considérée comme nécessaire, mais nous avons dit qu'elle est souhaitable: normalement le président du Conseil supérieur, auquel le Règlement reconnaît un droit d'appel, n'est pas informé autrement de l'existence et du contenu d'une décision refusant de prononcer une sanction.

4) Aucun texte ne prescrit de notifier la décision au président du Conseil régional, ce qui s'explique, puisqu'il est déjà informé de la décision rendue en sa présence.

Contenu de la notification - La notification doit-elle comporter une copie intégrale de la décision rendue, avec ses motifs, ou doit-elle se borner au dispositif? La solution nous paraît dépendre de distinctions destinées à assurer le secret de la décision.

Dans tous les cas, il sera nécessaire que la notification précise: la date de la décision, les noms du président et de tous les membres qui y ont pris part (avec mention de leur signature), le nom et la signature du secrétaire, l'identité du ministère public ayant prononcé le réquisitoire, une formule de laquelle il résulte que les droits de la défense ont été respectés, notamment que la parole lui a été donnée en dernier, enfin l'indication que la décision a été prise, après délibération secrète, à la majorité des voix.

Toutes ces mentions sont nécessaires pour que le destinataire puisse vérifier la régularité de la décision en la forme.

En ce qui concerne la notification des motifs, nous pensons qu'on peut retenir les distinctions suivantes:

A - Pour le vétérinaire qui a fait l'objet de la poursuite, il n'y a pas d'inconvénient à lui notifier une copie complète.

B - A l'égard du président du Conseil supérieur, il faut évidemment que la copie soit complète, car il a intérêt à en connaître les motifs.

C - A l'égard de la partie plaignante, la solution dépend de sa qualité. A l'égard d'un particulier, le respect du secret impose de ne lui notifier que le dispositif, sinon rien ne l'empêcherait de publier ensuite la décision **in extenso**. Mais il faut au moins lui notifier ce dispositif pour faire courir contre lui le délai d'appel.

D - La même précaution ne s'impose pas à l'égard du Préfet ou du Procureur de la République, qui peuvent être intéressés par l'analyse des motifs de la décision, et qui ne risquent pas de les divulguer.

E - Enfin la copie intégrale pourra être notifiée au Président d'un autre Ordre régional, ou au directeur des services vétérinaires. Mais il sera peut-être utile de leur rappeler dans la notification que la décision ne peut faire l'objet d'aucune divulgation ou publication.

Section 6

VOIES DE RECOURS

La décision disciplinaire est toujours susceptible des voies de recours ordinaires: opposition ou appel.

Opposition - Aux termes de l'article 322 du Code rural:

«Si la décision a été rendue sans que le praticien mis en cause ait comparu, se soit fait représenter ou ait produit une défense écrite, elle peut être attaquée par la voie de l'opposition dans le délai d'un mois à dater du jour de la notification».

Aucune forme n'est prescrite pour cette opposition. Elle pourra donc être faite par lettre recommandée, mais à qui doit-elle être adressée? Logiquement, au président régional, ministère public.

Mais il est nécessaire de la notifier aussi au plaignant.

L'opposition a pour effet de mettre à néant la décision rendue par défaut. La Chambre de discipline sera saisie de nouveau par le président régional et elle devra recommencer toute l'instruction. Il ne semble pas nécessaire toutefois de désigner un nouveau rapporteur.

Les règles de la première procédure s'appliqueront sur l'opposition, et celle-ci aboutira à une nouvelle décision motivée, qui devra être notifiée comme la première. Si l'intéressé ne comparaît pas, il y aura itératif défaut, mais aucune opposition ne sera plus recevable, en vertu de la règle **«opposition sur opposition ne vaut»**. Mais la décision sera susceptible d'appel.

Appel - Le droit d'appel est toujours ouvert contre les décisions de la Chambre régionale, qui ne peut statuer qu'en premier ressort. Nous pensons cependant que l'appel n'est recevable qu'à l'égard des décisions sur le fond, mais non des décisions préparatoires, qui ne pourront être attaquées qu'avec la décision sur le fond.

Mais il faut encore admettre l'appel contre une décision sur la compétence, qui n'aurait pas statué au fond.

Il faut l'admettre aussi contre la décision de «non-lieu», par laquelle le président régional aurait décidé de ne pas donner suite à la plainte. Cette solution résulte de l'article 26 al. 5 du Règlement. La seule difficulté, en ce cas, est de savoir si la juridiction d'appel jouira du droit d'évoquer l'affaire au fond: ce droit est reconnu à la Cour d'appel (130), mais l'extension de ce texte à une juridiction disciplinaire est discutable, en l'absence de texte.

Délai d'appel - Aux termes de l'article 323 du Code rural, le délai d'appel est uniformément fixé à «**deux mois à dater du jour de la notification**».

Comme les notifications auront été faites par lettres recommandées, on retrouvera ici un problème bien connu: faut-il faire courir le délai de l'envoi de la lettre ou de sa réception? Il peut parfois s'écouler plusieurs jours entre ces deux dates.

Les solutions de ce problème, dans la jurisprudence des tribunaux, sont assez nuancées:

- on admet en général que, lorsqu'une notification fait courir un délai contre le destinataire, ce délai ne court que du jour de la réception (131);
- mais la date de réception s'entend du jour où la lettre a été présentée au destinataire ou est parvenue à destination, même en cas de refus ou d'absence (132). Sinon, il suffirait que le destinataire refuse la lettre pour que le délai ne puisse jamais courir.

Nous pensons que ces solutions doivent être transposées ici, pour que le destinataire ne soit pas privé d'une partie du temps que la loi a cru nécessaire de lui accorder. Il en résulte un inconvénient mineur: le délai n'expirera pas le même jour à l'égard de tous les intéressés.

Quand au mode de calcul du délai, le Conseil d'Etat a admis que,

(130) - Article 568 du Nouveau Code de procédure civile.

(131) - Cf. les articles 668 et 669 al. 3 du Nouveau Code de procédure civile.

(132) - Cass. Soc. 25 juin 1954, Bull. 1954-IV-454. Ou s'il ne l'a pas retirée à la poste: Cass. Soc. 9 juill. 1954, Bull. 1954-IV-512.

même devant lui, il y avait lieu d'appliquer celui de la procédure civile (133). Nous pensons donc qu'il faut maintenant appliquer les dispositions du Nouveau Code de procédure civile:

«Article 641 al. 2 - Lorsqu'un délai est exprimé en mois ou en années, ce délai expire le jour du dernier mois ou de la dernière année qui porte le même quantième que le jour de l'acte... (134).

«Article 642 - Tout délai expire le dernier jour à vingt-quatre heures.

«Le délai qui expirerait normalement un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé, est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant».

Appel du président du Conseil supérieur - Nous avons vu que l'article 321 du Code rural prescrit de notifier au président du Conseil supérieur toute décision prononçant une peine disciplinaire. De ce texte, qui paraissait n'avoir qu'un but d'information, le Règlement a tiré des conséquences qui n'en découlaient pas de façon nécessaire.

Il a d'abord reconnu au président du Conseil supérieur le droit d'interjeter appel de la décision de première instance. Nous reviendrons sur le principe de ce droit, mais il serait illogique de l'admettre seulement en cas de condamnation: le président du Conseil supérieur peut avoir intérêt à faire réformer une décision refusant de considérer certains faits comme des infractions aux règles de l'Ordre (refus de paiement de la cotisation, par exemple)' Il faut donc en conclure qu'il pourrait interjeter appel de toute décision, même lorsqu'il n'a pas été plaignant, et même en cas de relaxe.

Il faudra donc lui notifier les décisions de relaxe, aussi bien que les condamnations.

Cependant l'article 38 du Règlement, dérogeant expressément à l'article 323 du Code rural, stipule: **«Le délai d'appel, en ce qui concerne le président du Conseil supérieur... a pour point de départ le jour de la décision».**

Cette disposition est d'autant plus surprenante que le président du Conseil supérieur ignorera la décision rendue tant qu'elle ne lui aura pas été notifiée, et le Règlement ne prévoit aucune notification à son égard!

Ces contradictions sont regrettables et entraînent une incertitude fâcheuse. Si le président du Conseil supérieur a laissé passer le délai de deux mois à compter de la décision, pourra-t-il encore interjeter appel jusqu'à

(133) - Cons. d'Etat, 11 déc. 1970, A.J. 1971-243.

(134) - Il n'y a donc pas lieu de tenir compte de la différence de longueur des mois. Ainsi une notification reçue le 31 décembre fera courir un délai de deux mois expirant le 28 février.

l'expiration du 2ème mois à compter de la notification? On peut admettre que l'article 323 du Code rural, qui fait courir le délai du jour de la notification, sans aucune distinction, doit l'emporter sur le Règlement interne, qui ne peut raccourcir le délai. Mais la question n'est pas si simple: c'est le Règlement seul qui reconnaît au président du Conseil supérieur un droit d'appel non prévu par la loi. Dès lors, ce droit n'est-il pas limité par les termes du Règlement qui l'institue, et le président n'est-il pas lié, plus que tout autre, par le Règlement qu'il a pour mission de faire respecter?

Il serait évidemment souhaitable que le Conseil d'Etat soit appelé à trancher la question du droit d'appel du président du Conseil supérieur, et accessoirement celle du point de départ du délai de cet appel.

Appel du président du Conseil régional - L'article 38 du Règlement contient une disposition analogue à l'égard du président du Conseil régional: contre lui aussi, le délai d'appel « **a pour point de départ le jour de la décision** ».

Pendant la situation est bien différente. Le président régional a été partie dans l'instance où il a joué le rôle du ministère public; il a assisté au prononcé de la sentence, et il est chargé d'en assurer les notifications. Il ne saurait donc prétendre en ignorer l'existence et le contenu, et il serait absurde de l'obliger à se notifier la décision à lui-même pour faire courir le délai d'appel. On peut donc considérer comme logique qu'à son égard le délai parte du jour de la décision.

Il reste toutefois que, sur ce point encore, le Règlement est en contradiction avec l'article 323 du Code rural.

Droit d'appel - Nous avons dit, en traitant des notifications de la décision, que le droit d'appel est reconnu par l'article 35 du Règlement à quatre sortes de personnes.

I - Aucune difficulté ne se pose à l'égard du vétérinaire objet de la poursuite (sanctionné ou non), ni du plaignant. Bien que celui-ci n'ait pas été partie dans l'instance, il faut lui reconnaître un intérêt à contester la décision rendue sur sa plainte. Il y a là une dérogation au principe selon lequel le droit d'appel n'appartient qu'à ceux qui ont été parties en première instance (135), mais cette dérogation est prévue par la loi, puisque l'article 323 du Code rural accorde un droit d'appel aux « **auteurs de la plainte** ».

On notera que ces auteurs peuvent être le président du Conseil supérieur, le président d'un autre Ordre, le Préfet ou le Procureur de la

(135) - N.R.D. v. Appel No 71 et suiv. et article 544 du Nouveau Code de procédure civile.

République: toutes ces personnes, si elles ont été les auteurs de la plainte, auront le droit d'interjeter appel.

II - Le Code rural n'accordant le droit d'appel à aucune autre personne, il faut par contre s'interroger sur la valeur de l'extension qu'en fait l'article 35 du Règlement.

1) Le Règlement accorde le droit d'appel au président du Conseil supérieur de l'Ordre. Cela va de soi, s'il est l'auteur de la plainte initiale, mais alors sa mention serait inutile, puisqu'il aurait la qualité de «**partie plaignante**» (même si le terme de «partie» est inexact). Il faut donc admettre que le Règlement élargit le droit du président du Conseil supérieur, et lui ouvre un droit d'appel ès-qualité, même s'il n'a pas été plaignant.

On ne contestera pas l'intérêt que le président de l'Ordre peut avoir à faire réformer une décision éventuellement contraire aux règles de la profession. Mais l'intérêt ne suffit pas à conférer la qualité nécessaire pour interjeter appel.

Dans la procédure judiciaire, tout tiers lésé par une décision où il n'a pas été partie se voit reconnaître un droit de **tierce-opposition**, mais on ne peut assimiler le droit d'appel du président de l'Ordre à une tierce-opposition: cette procédure exceptionnelle relève de la juridiction qui a statué, et non de la juridiction supérieure.

Il faut donc considérer cette disposition du Règlement comme tout à fait exceptionnelle, et étrangère aux principes du droit. Un règlement interne est-il apte à introduire une telle innovation, à l'encontre du texte légal que constitue l'article 323 du Code rural? Pour la satisfaction purement intellectuelle, il serait souhaitable que le Conseil d'Etat soit appelé à se prononcer sur cette question.

Peut-être pourrait-on rapprocher le droit ainsi reconnu au président du Conseil supérieur du droit conféré au Procureur général de former des pourvois dans l'intérêt de la loi (136). Mais l'analogie n'est qu'apparente: le pourvoi dans l'«intérêt de la loi ne permet pas de remettre en cause la relaxe d'un prévenu, il ne tend qu'à donner une satisfaction de principe, dans l'intérêt général du respect de la loi et de la fixation d'une jurisprudence. De plus, ce pourvoi est porté devant la Cour de Cassation, non devant la Cour d'appel, et les parties ne peuvent y intervenir (137).

En matière disciplinaire, il peut sembler choquant que l'autorité

(136) - Loi du 27 ventôse an VIII art. 88, et art. 621 du Code de procédure pénale.

(137) - Cass. Civ. 23 oct. 1939, D.H. 1940-3.

supérieure, quel que soit son intérêt moral, puisse demander la réformation d'une décision que les intéressés ne discutent pas, et plus encore, sans doute, que l'auteur d'un tel appel soit celui même qui va être chargé de soutenir l'accusation devant la juridiction supérieure!

2) L'article 35 du Règlement ouvre ensuite le droit d'appel au président du Conseil régional. Nous avons dit que cette solution est normale, puisque ce président a été partie à l'instance, où il a pris des réquisitions. C'est par suite d'un oubli regrettable que l'article 323 du Code rural ne lui a pas accordé expressément le droit d'appel: dans toute instance judiciaire, le ministère public, qui a été partie au procès, est investi du droit d'appel. C'est ce qu'on appelle un appel **a minima**, contre une décision jugée trop indulgente.

Forme de l'appel - Dans tous les cas, l'appel est formé par lettre recommandée avec avis de réception, adressée au président du Conseil supérieur.

L'article 38 du Règlement exige que la lettre d'appel contienne **«l'exposé des griefs ou des moyens que l'appelant compte soutenir en vue de la réformation»**. Cette exigence est exceptionnelle, on peut donc penser qu'il suffira d'une motivation sommaire; mais l'article 38 exigeant un **«exposé»**, il faudra au moins que les griefs et moyens soient suffisamment précisés, sinon développés.

De cette exigence d'une motivation, on peut tirer deux problèmes, non résolus par le texte:

A - La motivation est-elle imposée à peine de nullité ou d'irrecevabilité? Probablement oui, sinon il n'aurait pas été utile de l'imposer. Il a cependant été admis, pour un chirurgien-dentiste, que, si l'appel avait été formé dans le délai, sa motivation pouvait parvenir après l'expiration du délai (138).

B - L'exposé des griefs et moyens est-il exclusif de tout moyen nouveau? La disposition de l'article 38 est inspirée de la procédure administrative, où tout doit être écrit. Mais généralement on exige que tout soit contenu dans un mémoire ultérieur, non dans l'acte d'appel lui-même. Nous pensons qu'il faudra se montrer très large sur l'admission des moyens non précisés dans l'acte d'appel, et ne pas confondre les moyens avec la variété des arguments par lesquels on pourra les appuyer: les conclusions de l'adversaire pourront d'ailleurs provoquer des répliques imprévisibles.

(138) - Cons. d'Etat, 7 avril 1967, *Koster*, Gaz. Pal. 1967-2-298.

Dénonciation de l'appel et appel incident - L'article 35 al. 5 du Règlement stipule: «Dans tous les cas l'appelant doit dénoncer son appel dans les formes et délais définis aux autres parties susceptibles d'exercer cette voie de recours et désignées à l'article 35».

La nécessité de notifier l'appel aux autres parties est bien connue en procédure. Négligeons ici l'inexactitude du mot «parties», et disons que l'appel doit être dénoncé à toutes les personnes susceptibles d'exercer elles-mêmes un droit d'appel. On doit considérer cette dénonciation comme substantielle, et imposée à peine d'irrecevabilité de l'appel.

Pourquoi cette notification? Evidemment pour permettre à tous ces destinataires d'interjeter, s'ils le jugent utiles, un **appel incident**, greffé sur l'appel principal. Mais alors il est absurde d'imposer ces notifications dans le délai d'appel, sans ouvrir aux destinataires un délai supplémentaire pour interjeter l'appel incident. Si les notifications sont faites le dernier jour du délai, l'appel incident deviendra impossible.

En procédure civile, l'article 550 du Nouveau code de procédure civile prévoit que l'appel incident peut être «**formé en tout état de cause, alors même que celui qui l'interjette serait forclos pour agir au principal**». En matière pénale, l'article 600 du Code de procédure pénale accorde aux autres parties un délai supplémentaire de cinq jours pour former l'appel incident.

Il aurait fallu prévoir, en matière disciplinaire, l'une ou l'autre solution. Les conséquences de cette absence de délai supplémentaire ne sont pas négligeables: par exemple, sur l'appel du vétérinaire seul, la Chambre supérieure ne pourra élever la peine prononcée en première instance, et l'intéressé aura tout avantage à notifier son appel en fin de délai, pour priver même le ministère public de toute possibilité de former un appel incident! Bien plus, le président du Conseil supérieur et celui du Conseil régional seront déjà forclos d'avance, puisqu'à leur égard le délai de deux mois a couru de la décision!

Caractère suspensif de l'appel - L'article 323 du Code rural précise que l'appel a un effet suspensif, ce qui est conforme à la règle générale en matière pénale ou disciplinaire.

Tant que la juridiction d'appel n'a pas statué, la décision de première instance n'est pas exécutoire. Si elle a prononcé une peine de suspension temporaire, le vétérinaire intéressé pourra continuer à exercer sa profession, jusqu'à la confirmation éventuelle de la sanction par la Chambre supérieure, - et, bien entendu, sans encourir de peine pour exercice illégal

de la profession (139).

Cet effet suspensif cesse avec le prononcé de la sentence d'appel, qui est immédiatement exécutoire. L'article 41 du Règlement accorde cependant à la Chambre supérieure le droit d'octroyer un sursis à cette exécution.

Transmission du dossier - C'est le président du Conseil supérieur (même s'il est l'appelant) qui va jouer en appel le rôle de ministère public, et instruire d'abord la cause. Il est donc nécessaire qu'il dispose dès l'origine du dossier de première instance, qui lui sera transmis par le président de l'Ordre régional dès que la notification de l'appel lui aura été faite. L'article 38 al. 4 du Règlement précise que «**le dossier d'appel comprend dans leur intégralité toutes les pièces de la procédure de première instance**». Aucun délai de rigueur n'est cependant prévu pour cette transmission.

Composition de la Chambre supérieure - En matière disciplinaire, la Chambre supérieure est formée par les membres du Conseil supérieur, c'est-à-dire par les 10 membres élus à cette fonction, et présidée par un Conseiller à la Cour de Cassation, honoraire ou à défaut en exercice, désigné par le Premier Président.

Sauf les différences tenant à la hiérarchie, la composition est donc analogue à celle de première instance.

Le Règlement déclare applicable en appel la disposition de l'article 30, qui exige un quorum des deux tiers des membres pour prendre une décision valable. Il déclare également applicable le droit de récusation.

Le président, chargé d'instruire la poursuite et jouant le rôle de ministère public, ne pourra pas prendre part aux délibérations (article 36 al. 3 du Règlement).

Par le jeu de ces dispositions, on aboutit à un résultat contraire à ce qui se passe en procédure judiciaire: la décision d'appel peut être rendue par un nombre de juges inférieur à celui de la juridiction de première instance, et un vétérinaire peut finalement être condamné bien qu'ayant obtenu en sa faveur la majorité des juges (140).

Procédure en appel - La procédure devant la Chambre supérieure est assez voisine de celle qui a été suivie en première instance, et nous ne signalerons que les différences.

(139) - Cass. Crim. 4 nov. 1953, D. 1954-46.

(140) - Ainsi, ayant obtenu 9 voix sur 10 en première instance, et 3 voix sur 8 en appel, il sera condamné par 6 voix sur 18.

Rapporteur - L'article 37 du Règlement prévoit encore la nomination, dès l'origine, d'un rapporteur désigné par le Président du Conseil supérieur.

Cette disposition semble obligatoire, mais il faut reconnaître un certain pouvoir d'appréciation: par exemple, la désignation d'un rapporteur serait inutile, si l'appel avait manifestement été formé hors délai.

Mais, dès lors qu'un appel a été valablement formé, le président est tenu de l'instruire.

Le rapporteur doit être choisi au sein du Conseil supérieur, ce qui limite le choix, puisque ce Conseil ne comprend que 10 membres, et qu'il faut en exclure le président lui-même, et par précaution le vice-président.

La mission du rapporteur en appel est conçue en termes identiques à ceux qui prévoyaient la mission du rapporteur en première instance: il aura donc les pouvoirs les plus larges, et pourra entendre tous témoins, procéder à toute mesure d'instruction «**à la condition de respecter les droits de la défense**», précise l'article 37. L'audition des témoins paraîtra souvent inutile, puisqu'ils auront déjà été entendus deux fois; mais il pourra y avoir lieu d'entendre de nouveaux témoins. Dans tous les cas, le rapporteur procédera à ces auditions hors la présence de l'appelant et du vétérinaire poursuivi; mais il devra reproduire exactement leurs déclarations, en vue du contrôle réservé à la défense.

Signalons que la formule «droits de la défense» peut être inexacte en appel: si c'est le vétérinaire lui-même qui a interjeté appel, il devient demandeur; mais il est bien évident que ses droits doivent être sauvegardés de la même façon.

Le rapporteur devra avoir en mains tout le dossier de première instance, ce qui simplifiera son rôle. Sa mission terminée, il déposera un rapport écrit entre les mains du président qui l'a désigné.

Appréciation du président - Saisi de ce rapport, le président du Conseil supérieur ne nous semble pas jouir, en appel, du même pouvoir d'appréciation que le président en première instance: un appel ayant été formé, la Chambre supérieure doit statuer sur cet appel, et le président ne saurait y faire obstacle en rendant une décision de non-lieu. C'est pourquoi l'article 37 se borne à dire qu'il devra, d'accord avec le Conseiller à la Cour de Cassation appelé à présider les débats, fixer la date de l'audience.

Audience - Il est ensuite procédé comme en première instance, en ce qui concerne les convocations (on tiendra compte, dans le délai, de l'éloignement de la Chambre supérieure), l'avis à donner pour le choix d'un défenseur, le droit de communication du vétérinaire et de son défenseur.

Aucun droit de communication ne peut être reconnu à l'appelant, s'il n'est pas le vétérinaire poursuivi: quel qu'il soit, cet appelant n'acquiert

pas la qualité de partie en appel, et ne pourra encore être entendu que comme témoin.

Après l'instruction de la cause, le réquisitoire du ministère public et la défense du vétérinaire poursuivi, le Conseiller président déclarera les débats clos, et la Chambre délibèrera en secret.

Décision d'appel - La Chambre supérieure pourra:

- soit confirmer la décision de première instance, en déclarant l'appel irrecevable ou mal fondé: en ce cas, elle pourra statuer par adoption des motifs des premiers juges;

- soit infirmer la décision attaquée, et statuer à nouveau.

La décision sera prise à la majorité des voix, rédigée par écrit, et signée par tous ceux qui y ont pris part. Elle sera prononcée en audience non publique, et inscrite sur un registre spécial (article 42 du Règlement).

Elle devra également statuer sur les frais, mais elle ne pourra que les chiffrer, sans condamner au paiement. Le président du Conseil supérieur devra poursuivre le recouvrement de ces frais devant la juridiction civile compétente.

Effet dévolutif de l'appel - L'appel a pour effet de saisir la juridiction du second degré de l'ensemble du litige jugé en première instance. La Chambre supérieure a donc les pouvoirs les plus larges pour remettre en cause tous les éléments de la poursuite, sans être limitée par les motifs de l'appelant ou de la décision attaquée. Elle doit examiner si les faits établis peuvent recevoir une sanction en vertu d'un texte, même si ce texte n'a pas été visé en première instance, ou encore si d'autres faits, non mentionnés dans la plainte initiale, justifient une sanction (141).

C'est ce qui a été expliqué dans les conclusions d'un Commissaire du Gouvernement, lors d'un recours au Conseil d'Etat:

«Contrepartie des garanties spécifiques qu'offrent le caractère juridictionnel de la procédure et la composition de l'organisme disciplinaire, cette règle pourrait être pratiquement tournée si le juge disciplinaire pouvait prononcer une relaxe parce que certains faits ne lui paraissent pas répréhensibles, sans être obligé de rechercher si les autres faits reprochés à l'intéressé sont ou non de nature à justifier l'application d'une peine disciplinaire» (142).

Autrement dit, lorsque la juridiction d'appel retient un fait qui ne figurait ni dans la plainte initiale, ni dans la décision attaquée, elle ne peut

(141) - Cons. d'Etat, 24 nov. 1972, J.C.P. 1973-2-17489.

(142) - Conclusions VUGHT, sous la décision précédente.

être accusée de statuer **ultra petita** (143).

Par ailleurs, la juridiction d'appel doit statuer sur l'ensemble du litige, sans pouvoir en renvoyer une partie à l'examen des juges du premier degré (144).

La seule réserve à faire à l'égard de ces principes, c'est que, si l'appel émane du vétérinaire seul, il ne peut aboutir à une condamnation plus sévère que celle des premiers juges (145), l'appel ne pouvant nuire à l'appelant. Mais il suffit que le ministère public ait, lui aussi, interjeté appel pour que la Chambre supérieure retrouve tous ses pouvoirs, et puisse majorer la peine prononcée en première instance. Ces solutions sont inspirées de notre droit pénal.

Désistement - Le vétérinaire, qui a interjeté appel, peut toujours s'en désister, pourvu que ce soit sans réserve: la décision attaquée devient alors définitive à son égard, s'il a été le seul à interjeter appel.

Par analogie avec ce qui est admis pour la partie civile en matière pénale, il faut aussi reconnaître au plaignant le droit de se désister de son appel.

Mais la question est de savoir si le ministère public peut se désister de son appel. En droit pénal, ce désistement n'est pas jugé recevable (146). La même solution semble devoir être admise en matière disciplinaire, en raison de l'effet dévolutif de l'appel, qui saisit la juridiction supérieure de tous les aspects de la cause. Malgré le désistement du ministère public, la Chambre pourrait donc même aggraver la peine prononcée en première instance, par exemple en qualifiant autrement l'infraction.

Droit d'évocation - Nous avons déjà rencontré le problème du droit d'évocation de la juridiction supérieure. Ce droit est prévu pour la Cour d'appel, en matière civile par l'article 568 du Nouveau Code de procédure civile, et en matière pénale par l'article 520 du Code de procédure pénale. Il tend à accélérer la solution des litiges, et consiste dans le droit pour la juridiction supérieure de juger l'ensemble d'un litige lorsqu'elle est saisie d'une simple exception ou d'un incident (147).

Ce droit, considéré comme d'application générale en matière judiciaire, peut-il s'appliquer en matière disciplinaire? La question n'a été tranchée

(143) - Conclusions du Commissaire du Gouvernement GAZIER dans l'arrêt Maury, Cons. d'Etat, 8 nov. 1957, A.J.D.A. 1958-51.

(144) - Cons. d'Etat, 23 déc. 1955, Rec. Lebon p.607; 8 nov. 1957, note précédente, Rec. Lebon p.595.

(145) - Cons. d'Etat, 8 juin 1956, Amestoy, Rec. Lebon p.240. Cf. N.D.R. v. Appel criminel No 34, et article 515 du Code de procédure pénale.

(146) - Cass. Crim. 16 avril 1935, D.P. 1935-2-16.

(147) - Par exemple d'un contredit sur la compétence d'une exception de prescription, etc...

ni par un texte ni en jurisprudence.

Nous pensons qu'il faut distinguer:

- l'évocation ne serait pas possible en cas de réformation de la décision de non-lieu du président du Conseil régional: à ce stade, l'intéressé a d'autant plus droit au double degré de juridiction que l'affaire n'a pas été instruite, et que la divergence d'appréciation fait présumer qu'il existe une difficulté sérieuse;

- mais, saisie d'un appel sur une décision d'incompétence ou sur une mesure d'instruction, la Chambre supérieure pourrait évoquer le fond, si elle réformait la décision attaquée, non si elle la confirmait.

Ces solutions ne sont évidemment proposées que sous réserve de ce que pourrait un jour décider le Conseil d'Etat.

En tous cas, le droit d'évocation serait toujours facultatif, et la Chambre supérieure n'en userait, comme la Cour d'appel, que **«si elle estime de bonne justice de donner à l'affaire une solution définitive»** (148). En ce cas, elle devrait achever l'instruction interrompue. La cause serait alors jugée en dernier ressort, le droit d'appel étant perdu pour tous les intéressés.

Notification de la décision - La décision de la Chambre supérieure, une fois rendue, doit être notifiée par les soins du président du Conseil supérieur, afin de faire courir le délai de recours au Conseil d'Etat, et dans un but d'information.

Aux termes de l'article 41 du Règlement, cette notification sera faite par lettres recommandées avec avis de réception. Aucun délai n'est prescrit, on pourra appliquer par analogie le délai de quinzaine prévu à l'article 42, mais aucune sanction ne peut découler d'un retard.

La notification doit être adressée dans tous les cas:

- au vétérinaire objet de la poursuite
- au président du Conseil régional dont relève l'intéressé;
- et à la **«partie plaignante»**, terme inexact puisque le plaignant n'a pas été partie à l'instance mais qui englobe toutes les personnes ayant porté plainte, qu'elles aient ou non interjeté appel.

L'article 42 prévoit en outre diverses notifications qui seront faites selon la nature de la peine prononcée: nous y reviendrons en parlant des sanctions applicables et de leur exécution.

Comme en première instance, la décision a un caractère secret: seul le dispositif sera notifié aux plaignants.

Il est évidemment inutile de notifier la décision au président du

(148) - Article 568 du Nouveau code de procédure civile.

Conseil supérieur, qui la connaît. Nous pensons qu'à son égard le délai de recours au Conseil d'Etat pourrait courir du jour de la décision.

Chapitre III

LES SANCTIONS

Le but de l'action disciplinaire est de provoquer l'application de sanctions au vétérinaire ayant enfreint les règles de la profession. Avant d'étudier les motifs des sanctions, c'est-à-dire les multiples infractions susceptibles d'en faire l'objet, nous étudierons les problèmes relatifs aux sanctions en elles-mêmes.

Section 1

NATURE DES SANCTIONS

Nous avons déjà précisé que les sanctions disciplinaires étaient indépendantes de l'existence d'une infraction pénale. Le même fait peut justifier l'application des deux sortes de peines. La sanction pénale sera prononcée par la juridiction judiciaire, normalement le tribunal correctionnel. La Chambre disciplinaire n'aura pas à s'occuper de cet aspect de la question, sauf à surseoir à statuer en vertu de la règle « **Le criminel tient le civil en état** ». En ce cas, le tribunal correctionnel dira si les faits reprochés au vétérinaire sont établis ou non. Dans la négative, l'autorité de la chose jugée s'opposera à ce que la Chambre disciplinaire puisse procéder à de nouvelles recherches pour établir l'existence des faits. Si une sanction pénale a été prononcée, l'existence des faits se trouvera établie, et il n'y aura plus qu'à en tirer les conséquences pour l'application éventuelle des sanctions disciplinaires.

Mais de nombreuses infractions aux règles de la profession peuvent exister, sans pour autant relever du droit pénal. En ce cas, l'action disciplinaire existera seule, et donnera lieu seulement à l'application des peines prévues par l'article 321 du Code rural.

Caractère limitatif - La liste des sanctions prévues par l'article 321 du Code rural est limitative. La Chambre disciplinaire ne pourrait donc, sans violer la loi, prononcer une peine non prévue par ce texte.

Non cumul - Bien plus, l'article 321 ne permet de prononcer à la fois qu'une seule des peines qu'il prévoit. Le prononcé cumulatif de deux de

ces peines équivaldrait à une peine non prévue par la loi (149), et la décision devrait être réformée en appel.

Pouvoir d'appréciation - Dans l'application des sanctions prévues, la Chambre disciplinaire a un pouvoir discrétionnaire pour apprécier à la fois l'existence des faits reprochés et leur gravité. Elle décide souverainement (sous réserve de l'appel) de la peine applicable selon le gravité de la faute (150). A ce point de vue, elle peut et doit tenir compte de toutes circonstances atténuantes (151).

Même si une sanction pénale a été prononcée, la Chambre disciplinaire reste entièrement libre d'apprécier du point de vue professionnel:

- soit que les faits ne constituent pas une faute professionnelle;
- soit, quelle que soit la sanction pénale prononcée, que les faits ne constituent pas une faute grave par rapport aux règles de la profession, et doivent faire l'objet de circonstances atténuantes, même si le juge pénal n'en a pas admis;
- soit au contraire que, peu grave sur le plan pénal, l'infraction présente un caractère de gravité du point de vue des règles professionnelles;
- soit enfin que, malgré la relaxe du prévenu au motif que les faits établis ne tombent sous le coup d'aucun texte pénal, il existe une faute professionnelle passible de sanction disciplinaire.

Autrement dit la seule chose que la Chambre disciplinaire ne puisse pas faire, c'est de nier l'existence de faits admis par une décision passée en force de chose jugée, ou inversement. L'appréciation de la gravité des faits relève toujours de son pouvoir souverain d'appréciation.

(149) - Cass. Civ. 26 juill. 1877, D.P. 1901-I-414 (notaire).

(150) - Cass. Civ. 1er avril 1924, D.H. 1924-332; Req. 28 mai 1945, D. 1946-6.

(151) - Cass. Req. 22 août 1860, D.P. 1861-I-158; Civ. 1er avril 1924, note précédente.

Section 2

LISTE DES SANCTIONS

La liste des sanctions est énumérée dans l'article 321 du Code rural, et reprise par l'article 33 du Règlement de l'Ordre. L'article 42 du même Règlement ajoute quelques précisions quant aux modalités d'exécution ou de divulgation de ces peines.

La liste des peines est hiérarchisée, de la plus légère à la plus grave.

Avertissement - L'avertissement est la peine la plus légère, applicable aux infractions sans gravité.

L'article 42 du Règlement précise que «**l'avertissement, sous réserve des notifications prévues... ne doit jamais être divulgué**».

Néanmoins la décision prononçant un avertissement doit être inscrite sur le registre spécial des décisions. Ainsi pourra-t-on en faire état dans une poursuite ultérieure, même pour des faits différents.

Mais, en l'absence de nouvelle poursuite, l'avertissement reste secret: le registre contenant cette décision ne doit être communiqué à personne, pas même, pensons-nous, aux autorités. S'il n'y a pas eu d'appel, la décision prononçant un avertissement ne sera même pas communiquée au président du Conseil supérieur.

Réprimande - Seconde en gravité dans l'échelle des peines, la réprimande présente encore avec l'avertissement quelques analogies, mais elle est assortie de modalités particulières.

1) Selon la décision de la Chambre disciplinaire, elle pourra s'accompagner ou non d'une peine accessoire: l'interdiction de faire partie d'un Conseil de l'Ordre pendant un délai maximum de dix ans. Il s'agit là d'une peine complémentaire, prévue par l'article 321 du Code rural, et qui ne viole donc pas la Règle de non-cumul. Elle est facultative.

2) Comme l'avertissement, et sous réserve des notifications obligatoires, la réprimande ne doit pas être divulguée. Mais à ce principe l'article 42 du Règlement apporte des exceptions, et prévoit que le registre contenant une décision de réprimande pourra être communiqué:

- à tout vétérinaire inscrit au tableau général de l'Ordre;
- aux personnes ou autorités qualifiées qui y seront autorisées par le bureau du Conseil supérieur, et seulement pour «**un cas précis et sur demande motivée**». Cette communication n'aura lieu qu'en présence d'un membre du bureau du Conseil supérieur.

On peut se demander quelles sont ces autorités «qualifiées». Il ne s'agit évidemment pas du président du Conseil supérieur, puisqu'il peut toujours prendre connaissance directement du registre. Mais on peut songer au président d'un autre Ordre régional, notamment si l'intéressé change de résidence.

Plus délicat est le problème à l'égard des autorités judiciaires ou du Préfet. Certes, il s'agit bien là d'autorités qualifiées, mais peut-on obliger le Procureur général, le Procureur de la République ou le Préfet à venir en personne consulter le registre, sous la surveillance d'un membre du bureau? Au surplus, la communication serait pour eux dépourvue d'intérêt, s'ils ne pouvaient obtenir une copie ou un extrait de la décision, et cette divulgation n'est pas permise.

Quant aux personnes privées, elles n'auront guère l'occasion de demander une communication de la sanction, sauf dans des cas très précis: la personne lésée par l'infraction punie d'une réprimande, et désirant engager une action civile contre le vétérinaire frappé de cette sanction, justifiera-t-elle d'un motif légitime d'obtenir cette communication? On peut en douter, puisque la décision ne pourrait être communiquée au tribunal saisi de l'action en réparation; il est donc probable que l'autorisation lui serait refusée.

En tous cas, il appartiendra au bureau du Conseil supérieur d'autoriser ou de refuser la communication, et cette décision sera sans appel.

On a pris, on le voit, toutes précautions pour que les sanctions légères, avertissement et réprimande, restent secrètes, et ne puissent porter préjudice au vétérinaire sanctionné.

Suspension temporaire dans le ressort - Avec la troisième sanction, nous atteignons les peines plus graves, portant sur le droit d'exercice de la profession, et qui ne peuvent plus demeurer secrètes.

La troisième consiste dans une suspension du droit d'exercice de la profession limitée:

- d'une part, dans le temps, à une durée maxima de dix ans;
- d'autre part, dans l'espace, à un périmètre qui ne pourra excéder le ressort de la Chambre régionale, mais qui pourra encore être plus restreint, par exemple à un seul département (normalement celui du lieu de l'infraction).

Cette peine s'accompagne, et cette fois obligatoirement, de l'inéligibilité de l'intéressé à un Conseil de l'Ordre quelconque pendant toute la durée de la suspension.

La peine accessoire s'applique-t-elle de plein droit, si la Chambre disciplinaire a oublié de la prononcer, ou faut-il qu'elle figure expressément dans le dispositif de la décision? Le texte, en prévoyant le caractère obligatoire de la pénalité accessoire, nous paraît en faveur de son caractère automatique: ne serait-il pas fâcheux qu'un vétérinaire, frappé d'une interdiction d'exercer, reste cependant éligible à un Conseil de l'Ordre, par suite d'une inadvertance de rédaction? La solution contraire obligerait le ministère public à interjeter appel de la décision uniquement pour faire réparer cet oubli.

Ici encore, la peine complémentaire ne viole pas la règle de non-cumul.

Cette sanction ne peut guère passer inaperçue, et il importe que les autorités en soient informées pour en surveiller l'exécution. Aussi le Règlement prévoit-il diverses notifications, que nous préciserons plus loin.

Suspension générale d'exercice - C'est la peine la plus grave prévue à l'article 321 du Code rural: la suspension du droit d'exercer, limitée comme la précédente à une durée maxima de dix ans, mais étendue cette fois à tout le territoire de la France métropolitaine.

La sanction est très lourde, puisque l'intéressé sera dans l'impossibilité d'exercer, à moins qu'il ne puisse aller s'établir à l'étranger.

La suspension du droit d'exercer durera pendant le temps prévu à la décision, sans pouvoir dépasser dix ans. Elle s'accompagnera, en outre, d'une peine complémentaire permanente: l'interdiction définitive de faire partie d'un Conseil de l'Ordre. Comme dans le cas précédent, cette peine complémentaire nous paraît résulter automatiquement de la peine principale, même si la décision a oublié de la prononcer. Cette peine complémentaire, liée par le texte à la peine principale, ne viole pas la règle de non-cumul.

Plus encore que dans le cas précédent il est nécessaire que la sanction soit largement diffusée. L'article 42 du Règlement prévoit les notifications qui devront en être faites, et sur lesquelles nous reviendrons.

Illégalité de toute autre peine - Il ne peut exister de sanction valable qu'en vertu d'un texte qui l'ait prévue. Les Chambres disciplinaires ne peuvent donc prononcer aucune autre peine que l'une des quatre ci-dessus énumérées.

On remarquera notamment:

- que la suspension d'exercice de la profession ne peut jamais excéder dix ans, et qu'il est par suite impossible de prononcer une interdiction à vie;

- que les Chambres disciplinaires n'ont pas le pouvoir de prononcer une peine pécuniaire, qualifiée d'amende ou autrement;

- que les sanctions disciplinaires ne peuvent s'accompagner d'une déchéance des droits civiques: le vétérinaire sanctionné reste donc éligible à tous les mandats publics;

- que la sanction disciplinaire n'est pas inscrite au casier judiciaire.

L'interdiction d'exercer doit, par contre, s'entendre de tous les actes de la profession.

Section 3

EXECUTION DE LA PEINE

Notification - Indépendamment des notifications aux personnes directement intéressées par toute décision, l'article 42 du Règlement prescrit de notifier toute décision comportant une interdiction temporaire d'exercice de la profession:

- aux autorités judiciaires: cela doit s'entendre du Procureur général près la Cour d'appel, des Procureurs de la République du ressort, et probablement aussi des juridictions civiles: il faut, en effet, empêcher que le vétérinaire frappé d'une suspension puisse être désigné comme expert par les tribunaux. Logiquement la suspension d'exercer sur tout le territoire devrait donc s'accompagner d'une notification à tous les Parquets et à tous les tribunaux de la métropole: c'est évidemment impossible, et nous pensons qu'on peut laisser aux Procureurs généraux le soin de diffuser la sanction dans leurs ressorts respectifs;

- aux autorités administratives: cela doit s'entendre du Préfet intéressé en cas de suspension géographiquement limitée, de tous les Préfets en cas d'interdiction générale. Ici encore les Préfets assureront la diffusion dans leurs départements, spécialement aux directeurs des services vétérinaires;

- aux autorités civiles: nous ne voyons pas qui peut être désigné par cette formule, sans doute faut-il y comprendre le maire ou les maires des communes du périmètre de l'interdiction d'exercer; mais on ne saurait envisager une notification à tous les maires de France!

La notification ne comportera que l'indication de la sanction et

de sa durée, et non la copie de la décision avec ses motifs.

Les destinataires de ces notifications ne sont évidemment pas tenus au secret, mais doivent au contraire en assurer la diffusion.

Auteur de la notification - Les notifications ci-dessus incombent, dans tous les cas, au président du Conseil supérieur.

Cette solution est normale, s'il s'agit d'une décision de la Chambre supérieure. Mais, faute de prescription contraire, elle semble bien s'appliquer aussi à la notification des décisions des Chambres régionales non frappées d'appel et devenues définitives. La chose est possible, puisque l'article 321 du Code rural prescrit de notifier au président du Conseil supérieur, dans le délai d'un mois, toute décision prononçant une peine disciplinaire.

Mais on impose là au président du Conseil supérieur une besogne matérielle assez fastidieuse. De plus, si la décision émane d'une Chambre régionale, il faudra que le président du Conseil supérieur soit informé de l'existence d'un appel ou de l'expiration du délai d'appel.

Délai des notifications - L'article 42 du Règlement prescrit de faire les notifications prévues dans la quinzaine du prononcé de la sentence.

Cela n'est possible que pour les décisions de la Chambre supérieure, qui sont définitives. Pour celles des Chambres régionales, il faudra surseoir à ces notifications jusqu'au jour où elles seront devenues définitives, c'est-à-dire jusqu'à l'expiration des délais d'opposition et d'appel, comme le prévoit le 6^e alinéa de l'article 42.

Au surplus, malgré l'intérêt qui s'attache à une notification rapide, le délai de quinzaine n'est assorti d'aucune sanction, et le retard apporté à la notification ne produirait aucun effet. Notamment ce retard n'aurait pas pour conséquence de retarder le point de départ de l'application de la sanction.

Date d'application de la sanction - La date à laquelle la suspension du droit d'exercice prendra effet a une grande importance, puisqu'elle détermine:

- le jour à partir duquel le vétérinaire sanctionné devra cesser toute activité;
- et le point de départ du délai pendant lequel l'exercice de la profession restera interdit.

En ce qui concerne les décisions des Chambres régionales, la peine ne devient exécutoire qu'à compter du jour où elles sont devenues définitives. Non seulement l'appel a un effet suspensif, mais ce même effet suspensif s'applique au délai d'opposition ou d'appel.

Par contre, la Chambre régionale n'a pas le pouvoir de retarder la date à laquelle sa décision deviendra exécutoire, après l'expiration du délai d'opposition ou d'appel.

Pour les décisions de la Chambre supérieure, l'article 41 du Règlement stipule qu'elles sont «**immédiatement exécutoires**». Non seulement le recours au Conseil d'Etat n'est pas suspensif, mais le délai de ce recours ne suspend pas davantage l'exécution.

Les mots «**immédiatement exécutoire**» s'entendent du lendemain du jour du prononcé de la sentence. On comprend que cela puisse entraîner quelques difficultés. C'est pourquoi l'article 41 du Règlement ajoute cette réserve: «**sauf disposition contraire prise par la Chambre supérieure**». Cette Chambre peut donc retarder l'application de la sanction, mais ce droit soulève quelques problèmes particuliers.

Sursis à l'exécution - Bien que résultant seulement d'un Règlement interne, ce pouvoir de sursis ne heurte aucun principe, puisque la Chambre supérieure est maîtresse de ses décisions, sous la seule condition de ne pas infliger une peine non prévue par la loi. Mais il est assez difficile d'en déterminer la nature et les effets.

Tout d'abord, la Chambre supérieure peut décider que la peine sera exécutoire seulement à l'expiration d'un délai qu'elle fixe, pour permettre à l'intéressé de prendre ses dispositions. En ce cas, le sursis est temporaire, et retarde le point de départ de la durée de la peine.

Ce délai peut avoir également pour but d'attendre l'expiration du délai de recours au Conseil d'Etat. Mais, compte tenu de la lenteur de la procédure devant cette haute juridiction, il sera difficile que le délai permette d'attendre la décision à intervenir en cas de recours.

La question la plus difficile est de savoir si la Chambre supérieure pourrait accorder un sursis véritable, analogue au sursis en matière pénale, en vertu duquel la peine ne serait jamais exécutée si l'intéressé ne récidivait pas dans un certain délai. Cette solution permettrait à la Chambre supérieure une gamme plus large dans le choix de la peine: une interdiction d'exercer prononcée avec sursis serait évidemment plus efficace qu'une simple réprimande.

Malheureusement la disposition de l'article 41 n'a certainement pas et ne peut pas avoir cette portée, pour les raisons suivantes:

a) En matière pénale, pour reconnaître aux tribunaux le droit d'accorder un sursis à l'exécution, il a fallu une loi. Tout le monde convient que cette loi du 26 mars 1891 a introduit une mesure heureuse dans notre droit pénal; mais c'est précisément parce qu'avant sa promulgation les

tribunaux ne pouvaient pas surseoir à l'exécution de la peine. En principe, toute décision prononçant une peine et devenue définitive doit être exécutée, et ce n'est certainement pas un Règlement interne qui peut accorder à la Chambre disciplinaire un pouvoir aussi exorbitant qu'un sursis illimité.

b) L'institution d'un véritable sursis supposerait l'organisation de ce régime, notamment:

- la durée au terme de laquelle la condamnation deviendrait caduque: le délai de sursis en matière pénale ne peut être étendu par analogie;
- les conditions de la récidive, entraînant révocation du sursis.

Il est donc certain que l'article 41 du Règlement n'a pas cette portée, et qu'il permet seulement à la Chambre supérieure de déroger, pendant un délai assez limité, à l'exécution «immédiate» de la sanction.

Quel sera ce délai? Il aurait été préférable de le prévoir. A notre avis, il ne saurait excéder quelques mois.

Quant aux effets secondaires de ce retard à l'exécution, on peut penser:

- qu'il n'entraîne pas de sursis aux notifications prescrites: il suffira d'y mentionner le délai à l'expiration duquel l'interdiction d'exercer prendra effet;
- qu'il retarde d'autant le point de départ du délai pendant lequel l'exercice de la profession sera interdit; sinon on aboutirait à une réduction de la durée de la peine.

Interdiction d'exercer - L'exécution de cette sanction est assurée de façon efficace. L'article 321 du Code rural la prévoit en ces termes:

«L'exercice de la profession en période de suspension est passible des peines applicables à l'exercice illégal de la médecine et de la chirurgie des animaux».

L'article 34 du Règlement reproduit cette formule. Les peines prévues en ce cas sont des peines correctionnelles (article 340 du Code rural, modifié par Ordonnance du 23 décembre 1958).

La poursuite sera donc exercée par le Procureur de la République du lieu de l'infraction, sur plainte du président de l'Ordre régional, que l'article 34 du Règlement charge de veiller à l'exécution des peines. Si l'exercice illégal a lieu dans une région autre que celle du lieu de la condamnation, et qu'il s'agisse d'une interdiction sur tout le territoire, c'est le président du Conseil régional du lieu de l'infraction qui devra en prendre l'initiative.

Le président du Conseil régional, autorisé à cet effet par son Ordre, pourra même se constituer partie civile et demander des dommages-intérêts

pour le préjudice causé à l'Ordre par cet exercice illégal.

Expiration du délai de la peine - La suspension du droit d'exercer ne peut être prononcée qu'à temps. Le délai maximum est de dix ans, mais la Chambre disciplinaire a pu prévoir une durée moindre.

A l'expiration du délai prévu, l'intéressé a accompli sa peine, et peut donc demander sa réinscription au tableau. Celle-ci constitue un droit, et ne saurait être refusée (152), sauf pour des motifs nouveaux.

Réduction du délai - L'article 43 du Règlement permet au vétérinaire, frappé d'une interdiction d'exercer, de solliciter une réduction de la durée de cette peine, lorsque la moitié du temps est accomplie.

C'est la Chambre régionale de discipline qui est compétente pour accorder cette remise de peine, sauf appel à la Chambre supérieure en cas de refus. Les conditions requises pour bénéficier de la réduction ne sont pas prévues, elles relèveront donc du pouvoir d'appréciation de la Chambre.

La remise du temps restant à courir fait disparaître l'incapacité d'exercer, et entraîne donc, sur demande de l'intéressé, un droit de réinscription au tableau.

En cas de rejet de la demande, une nouvelle requête pourra être présentée, lorsque la moitié du temps restant encore à courir sera écoulée.

La procédure de la remise de peine est simplifiée. Saisi de la requête, le président du Conseil régional convoquera d'office la Chambre disciplinaire, sans avoir à désigner d'abord un rapporteur. La Chambre devra statuer dans les trois mois de la requête. Pendant ce délai, elle pourra ordonner, si elle le juge utile, toutes mesures d'instruction, mais elle ne devra pas dépasser le délai de trois mois.

Exécution des peines accessoires - La peine principale de suspension du droit d'exercer la profession s'accompagne de l'interdiction accessoire de faire partie d'un Conseil de l'Ordre, soit à temps, soit à vie.

Il est peu probable qu'un vétérinaire, frappé d'une telle sanction, se présente néanmoins à une élection. Dans ce cas, en vertu de l'article 341 du Code rural, il encourrait une peine correctionnelle, mais seulement s'il «participait à l'activité d'un Conseil régional ou du Conseil supérieur de l'Ordre». Le simple fait de se faire élire ne suffirait donc pas, en dehors de toute activité, à faire prononcer ces sanctions.

Mais en outre, le Conseil au sein duquel serait ainsi élu un membre inéligible serait fondé à faire prononcer la nullité de cette élection. Cette

(152) - Cass. Crim. 8 oct. 1958, Bull. crim. 1958-1069, précité note 44; 18 janv. 1961, Bull. Crim. 1961- 59 (pharmacien).

nullité serait prononcée par le ministre de l'Agriculture, sur réclamation qui devrait être adressée dans les trente jours du dépouillement du scrutin. Il en résulte que, passé ce délai, le vétérinaire inéligible resterait membre du Conseil, sans cependant pouvoir participer à aucune activité, sous peine de poursuites correctionnelles.

Tout cela est assez mal organisé, mais heureusement l'hypothèse est assez théorique.

Révision - L'article 43 du Règlement organise une procédure de révision des décisions disciplinaires portant interdiction temporaire de l'exercice de la profession. Cette révision peut être demandée à la Chambre de discipline:

- soit par le vétérinaire sanctionné, si l'un des témoins entendus a été ensuite condamné pour faux témoignage ;
- soit par le ministre de l'Agriculture, sur requête du vétérinaire sanctionné, en cas de découverte d'un fait nouveau, ou de pièces dont l'intéressé n'avait pas connaissance lors de la poursuite.

Dans les deux cas, la révision n'aboutit pas nécessairement à une réforme de la décision: la Chambre devra apprécier dans quelle mesure les faits nouveaux sont susceptibles de modifier la première appréciation.

Droit de grâce - Il est admis que le droit de grace du Président de la République ne s'étend pas aux condamnations disciplinaires (153).

(153) - STEFANI et LEVASSEUR, op. cit. No 579.

Chapitre IV

LES INFRACTIONS PASSIBLES DE SANCTIONS DISCIPLINAIRES

Les sanctions dont nous venons d'étudier les règles générales sont prévues pour assurer le respect des devoirs qui s'imposent dans l'exercice de la profession. L'article 320 du Code rural prévoit, de façon générale:

«La Chambre de discipline réprime tous les manquements des vétérinaires et docteurs-vétérinaires aux devoirs de leur profession».

Cette formule est beaucoup trop vague.

Toute personne encourant une peine doit en être avertie à l'avance, et savoir ce qu'elle risque en cas d'infraction. C'est la raison pour laquelle notre droit pénal, mettant fin aux condamnations autrefois prononcées arbitrairement sur la seule appréciation des juges, a admis deux grands principes:

- L'un, inscrit dans notre article 4 du Code pénal, reproduit un vieil adage: **«Nullum crimen sine lege»** (pas d'infraction sans texte de loi). L'article 4 du Code pénal précise qu'aucune infraction ne peut être punie **«de peines qui n'étaient pas prononcées par la loi»** avant qu'elle fût commise. Cela s'entend en un double sens: d'une part la loi pénale n'est pas rétro-active, d'autre part aucune peine ne peut être prononcée pour des infractions dont les éléments constitutifs n'étaient pas expressément prévus par un texte⁽¹⁵⁴⁾.

Ce principe ayant été énoncé pour la première fois dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (art. 5), puis repris dans le

(154) - STEFANI et LEVASSEUR, op. cit. No 85 et suiv. N.R.D. v. Responsabilité pénale, No 174 et suiv.

préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, on a même soutenu qu'il aurait une valeur constitutionnelle (155).

- L'autre, résultant d'une jurisprudence unanime et découlant du précédent: la définition légale des infractions est d'interprétation restrictive, elle ne peut être étendue par le juge par voie d'analogie. Il appartient au législateur de définir avec précision ce qu'il entend punir (156).

Il faut bien convenir que ces principes ne sont guère appliqués en matière disciplinaire. Les textes ne définissent pas de manière précise les infractions punissables, mais se bornent à des formules vagues, qui peuvent être très dangereuses par leur imprécision.

C'est ainsi que:

- l'article 320 du Code rural vise en bloc **«tous les manquements... aux devoirs de la profession»**;

- l'article 25 al. 1 du Règlement reconnaît à la Chambre disciplinaire une compétence **«pour tout ce qui concerne l'honneur, la moralité et la discipline de la profession»**. Il y ajoute, de façon un peu moins vague mais encore trop générale: **«tous les manquements au Code de déontologie»**.

Nous verrons spécialement combien il est difficile de définir des mots comme «honneur» ou «moralité». Comment pourrait-on donner une interprétation restrictive de telles définitions?

Il apparaît donc nécessaire, pour mieux préciser les attributions et les pouvoirs des Chambres disciplinaires, d'essayer de dresser une liste des infractions passibles de sanctions, et d'en donner les éléments constitutifs. Cette liste ne saurait être exhaustive, en l'absence de meilleurs textes, et l'imagination est probablement impuissante à prévoir tout ce qui peut se produire. Pouvait-on, par exemple, prévoir avant 1940 que des faits de collaboration avec l'occupant seraient passibles d'une sanction nouvelle, appelée «indignité nationale», susceptible d'être incompatible avec l'honneur de la profession? (157).

Il est cependant possible de dresser un tableau à peu près complet des infractions, en les classant sous les rubriques suivantes:

- infractions passibles de sanctions pénales;
- faits contraires à l'honneur ou à la moralité;
- infractions au Code de déontologie;

(155) - VEDEL, J.C.P. 1960-2-11629 bis, No V et VI.

(156) - STEFANI et LEVASSEUR, op. cit. No 103 et suiv.

(157) - Il en reste encore des traces, pour les vétérinaires, dans l'article 317 du Code rural.

- cas particulier du refus de paiement de la cotisation;
- infractions relatives aux contrats entre vétérinaires, et spécialement en matière de cession de cabinet ou de clientèle.

Prescription - Une remarque préalable s'impose: en matière disciplinaire, il n'existe pas de prescription. Même si les faits constituent en même temps une infraction pénale, la prescription pénale, qui s'applique à l'action civile, ne peut être étendue à l'action disciplinaire, qui a une cause différente (158).

Pour les infractions au Code de déontologie, aucun texte n'interdit de faire état de faits trop anciens.

Il serait cependant très souhaitable qu'un texte vienne instituer une prescription en matière disciplinaire. A défaut, il appartiendra aux Chambres disciplinaires d'apprécier dans quelle mesure le temps écoulé impose l'oubli.

On conviendra que cette menace, planant sur un praticien, est excessive: même un criminel voit son crime effacé au bout de dix ans! En l'état actuel des choses, le seul espoir qui resterait à l'intéressé serait le bénéfice d'une loi d'amnistie.

(158) - N.R.D. v. Discipline judiciaire, No 16.

Section 1

INFRACTIONS PENALES

Lorsqu'un même fait constitue à la fois une infraction pénale et un manquement aux obligations professionnelles, nous avons dit que l'application d'une sanction pénale ne s'opposait pas à celle d'une sanction disciplinaire. Il n'y a pas dérogation à la règle du non-cumul des peines, le même fait étant envisagé à deux points de vue différents?

La seule conséquence de cette dualité de qualifications, c'est que, si une juridiction pénale est déjà saisie de la poursuite, la Chambre disciplinaire, sans y être tenue, aura souvent intérêt à surseoir à statuer sur l'action disciplinaire. Elle trouvera alors dans la décision pénale:

- des éléments relatifs à l'existence même des faits reprochés au vétérinaire, la décision pénale ayant sur ce point l'autorité de la chose jugée;
- et une appréciation de la gravité des faits, qui ne s'imposera pas à elle, mais qui pourra orienter éventuellement son appréciation, bien qu'elle ait tout pouvoir pour apprécier autrement cette gravité du point de vue professionnel.

Supposons qu'un vétérinaire, circulant avec sa voiture, ait causé un accident, même mortel, et qu'il ait été condamné de ce chef: la Chambre disciplinaire restera maîtresse d'apprécier si cette faute entache l'honneur ou la moralité du condamné, et si elle justifie ou non une sanction disciplinaire. Cela dépendra souvent des circonstances de l'accident, retenues et qualifiées par la juridiction pénale.

Mais supposons qu'un vétérinaire ait été condamné pour abus de

confiance, pour escroquerie, ou pour émission de chèques sans provision: même s'ils ont été sanctionnés légèrement, en raison de circonstances atténuantes admises par la juridiction pénale, la Chambre disciplinaire pourra estimer que ces délits sont de nature à porter atteinte à la considération de la profession, et peuvent justifier une suspension du droit d'exercice de la profession.

Il a même été jugé qu'une condamnation pour émission de chèque sans provision justifiait suffisamment le refus d'inscription du condamné sur la liste des conseils juridiques, sans que les juges professionnels aient à apprécier de nouveau les circonstances dans lesquelles ont été commis les faits, sanctionnés par une décision devenue définitive (158 bis).

Du point de vue disciplinaire, il convient de classer les infractions pénales en deux catégories:

1) La première englobera tous les actes qui se rattachent directement à l'exercice de la profession: ce lien suffira à justifier l'action disciplinaire, sans qu'il y ait lieu de rechercher s'il existe un lien suffisant entre la faute pénale et le manquement aux règles de la profession, puisque celles-ci seront toujours violées.

Sans prétendre donner une liste limitative, mais seulement à titre d'exemples, nous rangerons dans cette catégorie les infractions, passibles de sanctions pénales, aux textes suivants:

- article 218 du Code rural: vente ou cession à des personnes n'appartenant pas à la profession de préparations ou médicaments destinés à lutter contre la tuberculose des animaux (sanctions prévues par l'article 1er de la loi du 1er août 1905);

- article 226 du Code rural: non déclaration des maladies contagieuses (sanctions prévues à l'article 328 du même Code);

- articles 228 à 235 du Code rural: infraction aux arrêtés préfectoraux prescrivant des mesures en cas de maladie contagieuse, d'épizootie ou de protection contre la rage (article 232-1 à 232-7 ajoutés au Code rural par la loi du 3 janvier 1975);

- articles 264 et 265 du Code rural: infractions aux prescriptions concernant la déclaration d'animaux morts, leur enfouissement ou l'équarrissage (sanctions prévues à l'art. 334 du même Code);

- articles 626 et suivants du Code de la santé publique, modifiés par la loi du 31 décembre 1970; réglementation des plantes ou substances vénéneuses ou toxiques ;

- article L 161 du Code pénal: délivrance de certificats faisant état de faits matériellement inexacts;

- article 378 du Code pénal, relatif au secret professionnel, sur lequel nous reviendrons à l'occasion de l'article 8 du Code de déontologie.

2) La seconde catégorie englobera toutes les infractions, quelle qu'en soit la nature, qui n'ont aucun lien direct avec l'exercice de la profession, mais qui peuvent constituer, soit des manquements à l'honneur ou à la morale, soit plus généralement des faits de nature à jeter, à travers l'un de ses membres, un discrédit sur l'ensemble de la profession. Par ce biais, l'infraction étrangère à l'exercice de la profession pourra encore relever de l'action disciplinaire.

On rejoint ainsi l'atteinte à la considération, qui constitue le cas le plus difficile de l'action disciplinaire, fondée sur les termes très généraux mais très vagues de l'article 2 du Code de déontologie, et que nous allons examiner.

Section 2

FAUTES CONTRAIRES A L'HONNEUR OU A LA MORALE

Les professions libérales , par leur nature même, supposent chez ceux qui les exercent une responsabilité, une considération de la part du public, qui obligent à faire, de certains faits étrangers à leur exercice, des fautes disciplinaires: à travers le comportement d'un individu, c'est l'ensemble de la profession qui risque d'être atteint.

La possibilité de poursuites disciplinaires pour de tels actes n'est guère discutable dans son principe. Même s'il est un excellent praticien et respecte toutes les règles de sa profession, on concevrait mal, au moins dans notre société, qu'un homme condamné pour attentat à la pudeur, ou s'adonnant publiquement à l'ivrognerie, puisse continuer à exercer sans que l'Ordre dont il dépend s'en inquiète.

Malheureusement les notions d'honneur ou de morale sont à la fois floues et variables dans le temps. Il est très difficile de les cerner, et de dire avec certitude quel est le comportement, quels sont les actes qui y portent atteinte.

Un exemple suffira à faire comprendre cette difficulté. L'article R 38-9 du Code pénal punit d'une amende de 60 à 400 francs ceux qui auront exposé ou fait exposer, sur la voie publique ou dans des lieux publics, des affiches ou images contraires à la **décence**. Ce texte est en voie de tomber en désuétude, ainsi qu'on peut en juger par la débauche de matériel publicitaire qui fleurit à l'entrée des salles de spectacle. C'est que, compte tenu de l'évolution des mœurs, la notion de «décence» est devenue fort incertaine.

Bien des images ou des vêtements, que nos grands-parents auraient jugés indécents, ne se remarquent même plus (159).

On pourrait en dire autant de la notion de **pudeur** devenue fort relative (160).

Il conviendra donc de se montrer très prudent dans l'admission de comportements contraires à la décence ou à la pudeur, notions variables selon les lieux et les époques, et il en sera de même pour les faits contraires à l'honneur ou à la morale.

Honneur - Il suffit de relire «Le Cid» pour constater combien la notion d'honneur a évolué. Au temps de Corneille, il existait un honneur de caste, qui s'est affaibli. Naguère encore, un homme trompé par sa femme s'estimait atteint dans son honneur: la vengeance de cet outrage tend à tomber en désuétude.

Ouvrons le petit dictionnaire Larousse, et nous y trouvons bien des variantes dans la définition du mot «honneur». La première est celle d'un «**sentiment de notre dignité**», mais c'est une appréciation subjective. Faire honneur à sa famille ou à son pays, c'est se distinguer par un acte digne d'une certaine admiration; mais faire honneur à sa signature, c'est simplement être honnête. Faire les honneurs de sa maison, c'est se montrer poli envers ses invités; rendre les honneurs, c'est observer un rituel de cérémonie publique. Les femmes mettaient autrefois leur honneur dans la chasteté, mais cette conception est-elle encore en vigueur aujourd'hui? En tous cas, on conçoit mal qu'une femme vétérinaire puisse être traduite devant la Chambre disciplinaire, au seul motif qu'elle aurait un amant.

Sous certaines réserves, on peut dire que la notion d'honneur, en dehors de toute infraction pénale, a tellement décliné qu'il n'est plus guère possible d'en donner des exemples concrets. Du point de vue de l'action disciplinaire, nous croyons au moins pouvoir affirmer deux choses :

- Le manquement à l'honneur, éventuellement passible de sanctions disciplinaires, suppose un acte personnel **au praticien** poursuivi: même si l'honneur d'une personne peut encore être atteint par le comportement d'un époux, d'un fils ou d'une fille, on ne saurait y trouver matière à poursuite; en matière disciplinaire, comme en matière pénale, on ne saurait être puni que pour ses propres fautes;

(159) - «*Ca n'a rien d'indécent, c'est la vie*», fait dire Raymond Queneau à une fillette («*Zazie dans le métro*»).

(160) - Cf. la variété «*Du monokini*», Ann. L. 1965 p.295, à propos d'un arrêt de la Cour d'appel d'Aix (20 janv. 1965, Gaz. Pal. 23 mars) ayant relaxé une jeune femme qui s'était exhibée en monokini sur la plage de Cannes. Et plus sérieuse, la brochure du Conseiller C.LAPLATTE: «*L'outrage public à la pudeur*», éd. Renaissance, Troyes 1967.

- Le fait d'avoir pris un engagement «sur l'honneur» ne suffit pas, en cas de manquement, à justifier une poursuite pour atteinte à l'honneur: il faut au moins apprécier les conditions dans lesquelles l'engagement a été violé (161).

Morale - Plus encore que celle de l'honneur, la notion de morale évolue. Malgré les protestations de quelques attardés, cette évolution se traduit dans notre vie, et jusque dans la législation. Il suffit, pour s'en convaincre, de penser aux problèmes de la contraception et de l'avortement, ou plus simplement à la disparition de toute réprobation à l'égard du concubinage. On n'imaginerait plus aujourd'hui qu'un homme, même investi d'une fonction publique, puisse être poursuivi disciplinairement pour le simple fait de vivre avec une femme qui ne lui est pas unie légitimement.

Les philosophes admettent que la morale déborde le droit. Peuvent donc constituer des atteintes à la morale des faits non passibles de sanctions pénales. Mais il faut se montrer très prudent en ce cas, et ne pas confondre la morale avec des préjugés de classe, avec des habitudes de vie aussi fluctuantes que la mode. Encore moins faut-il confondre la morale générale, essentiellement laïque, avec les morales religieuses: le divorce, encore interdit aux catholiques, est permis par la loi, et d'ailleurs conforme à nos conceptions, comme à celles de nombreux autres pays.

La Cour de Cassation a jugé, très logiquement que le fait, pour un professeur d'une institution catholique, de divorcer et de se remarier ne constituait pas une faute justifiant son licenciement(162). A plus forte raison ne saurait-il constituer une atteinte à la morale pour une personne que rien ne permet d'astreindre au respect d'une règle purement religieuse.

Il ne sera donc pas facile de trouver des exemples de faits, non sanctionnés par la loi pénale, et cependant contraires à la morale.

Une première difficulté consiste à savoir si on peut retenir un fait de la vie privée, ou si le fait susceptible de sanction disciplinaire doit avoir un caractère de publicité. La Cour de Cassation avait admis la possibilité de retenir des faits de la vie privée (163), mais c'était en 1929. Nous ne pensons plus aujourd'hui que la vie privée puisse faire l'objet d'une inquisition de ce genre, tant qu'elle ne revêt pas une certaine publicité, une certaine ostentation. Encore le cas du concubinage doit-il nous inciter à une large tolérance.

(161) - Cons. d'Etat, 13 juillet 1962, D. 1962-587.

(162) - Cass. Ch. mixte, 17 oct. 1975, dame Roy c/ Ass. Sainte-Marthe.

(163) - Cass. Civ. 12 mai 1929, D.P. 1929-I-121.

Un cas particulier va nous offrir un bon exemple des nuances d'appréciation dont ce problème peut être l'occasion. Supposons qu'un vétérinaire - ou un médecin - s'adonne habituellement à des excès de boisson. Négligeons l'hypothèse où il serait condamné pour ivresse publique, mais supposons que l'habitude d'intempérance soit assez notoire. Peut-on, pour cela, lui interdire l'exercice de sa profession? Le Conseil de l'Ordre des médecins l'a admis, et le Conseil d'Etat s'en est rapporté à son appréciation (164). La sanction peut paraître sévère, surtout si l'on souligne que le fait se situait dans le Bordelais. Mais enfin un médecin en état d'imprégnation alcoolique peut constituer un danger pour la vie des malades, et il n'est pas exclu que la même appréciation soit admise à l'égard d'un vétérinaire.

Vie publique - Une égale prudence s'imposera à l'égard de certains faits de la vie publique, dès lors qu'ils ne sont passibles d'aucune sanction pénale. Il faut se garder de transférer sur le plan professionnel, et à fortiori disciplinaire, des querelles de nature politique.

Un vétérinaire est libre de ses opinions, et libre de les manifester. Il peut solliciter un mandat public sous l'étiquette de son choix, et prendre la parole dans des réunions publiques. Mais il en irait autrement s'il se livrait à des manifestations relevant de la Cour de sûreté de l'Etat, ou encore si, pour défendre l'autonomie régionale, il se rendait complice de violences ou d'attentats.

Appréciation - Devant les difficultés d'appréciation de faits de ce genre, on retiendra les termes de l'article 2 du Code de déontologie:

« Tout vétérinaire a le devoir d'honorer sa profession, et doit s'abstenir, même en dehors de l'exercice de celle-ci, de tout agissement de nature à la faire déconsidérer ».

Ces termes sont certainement bien vagues, mais en cas d'hésitation ils ajouteront un élément qui pourra faire pencher la balance: les actes incriminés sont-ils, en dehors de toute qualification pénale, de nature à faire déconsidérer la profession? Cela dépend d'une définition, qui doit être restrictive, de cette formule: faire déconsidérer la profession, c'est la diminuer dans l'opinion publique en général (165), et non à l'égard seulement de certaines personnes. L'opinion publique tout entière, même si elle

(164) - Cons. d'Etat, 26 juin 1963, A.J.D.A. janv. 1964 p.62.

(165) - Dans ses *« Aperçus prospectifs »* (Rev. Ordre, 3^e trim. 1974), M. le professeur COTTEREAU estime que le devoir de l'Ordre est de veiller au respect des textes, et *« en même temps de défendre l'honneur, la notoriété, l'éthique d'une profession »*. Certes, mais ce sont encore des termes bien vagues, lorsqu'il s'agit de justifier une sanction et de priver un praticien du droit de vivre de son métier pendant dix ans.

considère avec indulgence un état de légère ébriété accidentel, à la suite d'un bon repas, sera prête à considérer comme indigne (et dangereux) celui qui habituellement s'adonne à l'alcoolisme. La majorité sans doute se souciera fort peu d'un état de concubinage, mais elle sera plus sévère à l'égard d'habitudes de débauche.

Tout est donc une question de nuances, en rapport avec la conception la plus couramment admise en notre temps: définition très insuffisante, et qui doit tenir compte de l'évolution des mœurs et des idées; mais il est impossible de ne pas tenir compte de cette réprobation de l'opinion publique. Fort heureusement, la nôtre n'en est plus à pourchasser les sorcières.

Ajoutons que, dans la plupart des cas, c'est la répétition ou l'habitude qui poussera à faire engager les poursuites.

C'est en ce domaine qu'il serait le plus utile de pouvoir étudier la jurisprudence des Chambres disciplinaires, de savoir quelles sont leurs tendances. Malheureusement le caractère secret des décisions s'y oppose. Nous avons donc été obligé de nous en tenir à des idées générales, et aux rares exemples relevés dans les recueils de droit.

Section 3

INFRACTIONS AU CODE DE DEONTOLOGIE

Le Code de déontologie, établi par le Conseil supérieur de l'Ordre, adopté le 3 janvier 1966, et tacitement approuvé par le ministre de l'Agriculture, comprend l'ensemble des règles qui s'imposent dans l'exercice de la profession: leur violation entraîne l'application de sanctions disciplinaires.

Le Conseil supérieur tient du décret du 25 janvier 1963 le droit d'imposer des règles par lui élaborées dans le cadre de la «discipline» interne de l'Ordre, et la caution ministérielle confirme ce caractère obligatoire.

-Le Code de déontologie est donc le reflet des conceptions du Conseil supérieur au moment de son élaboration. Ces conceptions reposent généralement sur d'anciennes traditions; certaines ont été inspirées par le Code de déontologie de l'Ordre des médecins.

Les règles contenues dans ce Code sont susceptibles de varier dans le temps. Les mœurs évoluent, le Conseil supérieur se renouvelle, et ce qui était interdit à une époque peut devenir licite plus tard. Mais n'est-ce pas aussi le cas du Code pénal?

Il est curieux, par exemple, de constater la méfiance des rédacteurs du Code de déontologie à l'égard de la télévision, où cependant paraissent des émissions médicales périodiques: pourquoi exclure les vétérinaires des émissions sur les animaux?

Dans la rédaction du Code de déontologie, l'association professionnelle a été autorisée; c'est que cette pratique, autrefois prohibée ou soumise à de graves restrictions, était alors considérée sous un jour plus favorable. Un projet de loi était en cours pour la réglementer, projet qui a vu le jour

dans la loi du 29 novembre 1966 sur les sociétés civiles professionnelles. L'article 46 du Code de déontologie, autorisant et réglementant de façon assez libérale les associations entre vétérinaires, constituait donc alors une disposition novatrice; mais il n'est pas exclu que les restrictions imposées à ce droit deviennent, avec le temps, rétrogrades, et appellent des aménagements. La médecine de groupe tend à se généraliser, et qui peut dire si la profession vétérinaire n'évoluera pas dans le même sens?

Le Code de déontologie n'est donc pas conçu comme une réglementation définitive, et son dernier article en prévoit les modifications futures. Un projet de réforme des articles 13, 22, 31 et 45 a même été adopté par le Conseil supérieur dans sa réunion des 6/7 mars 1975.

Mais tant qu'il n'est pas modifié, ce Code s'impose. Dès son article 1er il est stipulé:

«Sont astreints au respect du présent Code de Déontologie tous les vétérinaires et docteurs-vétérinaires exerçant au titre de l'article 309 du Code rural, et les élèves et anciens élèves des Ecoles nationales vétérinaires bénéficiant du droit temporaire d'exercer».

Le droit pour le Conseil supérieur d'édicter des règles applicables à l'ensemble de la profession découle de son pouvoir réglementaire, dont le Code de déontologie constitue la manifestation la plus importante et la plus caractéristique.

Mis à part le cas des élèves et anciens élèves admis temporairement à exercer comme assistants ou remplaçants, le respect du Code de déontologie est lié à l'inscription au tableau: son champ d'application est le même, quant aux personnes qui y sont soumises, que celui de l'inscription obligatoire au tableau. Il serait d'ailleurs impossible d'appliquer les sanctions principales, consistant dans une suspension temporaire du droit d'exercer la profession à des personnes qui, non inscrites au tableau, n'auraient pas ce droit d'exercice.

On l'a seulement étendu aux élèves et anciens élèves, bénéficiant temporairement d'un droit d'exercice limité, bien qu'ils ne soient pas encore tenus à l'inscription, mais qui le seront bientôt.

Chacun des articles du Code de déontologie est susceptible de donner lieu à des infractions passibles de sanctions disciplinaires. La façon la plus logique d'étudier les diverses infractions consiste donc à examiner la suite des articles du Code. Pour la commodité de l'exposé, nous avons cependant groupé quelques articles, présentant entre eux une connexité, dans un ordre un peu différent.

Nous avons déjà examiné, dans la section précédente, l'article 2 du Code de déontologie, qui sanctionne les actes de nature à faire déconsidérer la profession, et qui a un caractère beaucoup plus général.

Article 3 : Tromperie et titres

"Article 3 : - Le Vétérinaire doit éviter tout ce qui peut le faire soupçonner de tromperie volontaire du public ou de ses confrères. Il lui est interdit d'usurper des titres et de se parer de titres fallacieux:

Les seules indications qu'un vétérinaire est autorisé à mentionner sur ses ordonnances sont :

- 1) Les qualifications professionnelles obtenues par concours, examens ou nomination officielle ;
- 2) Les titres et fonctions reconnus valables par le Conseil Supérieur de l'Ordre ;
- 3) Les distinctions honorifiques reconnues par la République Française.

1) Le premier alinéa comporte une interdiction générale de tout acte de tromperie volontaire. L'usage de titres fallacieux n'en constitue qu'un exemple."

Les actes de tromperie peuvent éventuellement relever du Code pénal, mais le Code de déontologie va beaucoup plus loin, en interdisant tout acte pouvant faire **soupçonner** le vétérinaire de tromperie. Nous sommes encore en présence d'une définition très vague de l'infraction : autant il paraît simple de définir la tromperie elle-même, qui consiste à faire croire à l'existence d'une chose fausse, autant il apparaît impossible d'énumérer par avance les actes pouvant donner lieu à un simple **soupçon**.

Le Code de déontologie des médecins, résultant d'un décret du 28 novembre 1955, ne contient aucune disposition de ce genre, bien qu'il soit réputé pour sa rigueur.

Cette disposition pourrait être fort dangereuse, en ce qu'elle exposerait le vétérinaire à une sanction disciplinaire, non pour un acte personnel, mais en raison de l'interprétation que pourraient en faire des tiers: Certes, le mot «volontaire» figure dans le texte, mais il n'est pas associé à l'acte lui-même, il se rattache à la qualification du soupçon chez autrui. Pour sa défense, le vétérinaire ne pourra donc pas se borner à démontrer que le soupçon n'est pas fondé : il devra encore établir que son comportement, même régulier, n'a pas été de nature à faire naître un soupçon. Preuve impossible, puisqu'elle relève de la psychologie d'autrui, de l'opinion d'un ensemble indéterminé de personnes que constitue le «public». L'opinion publique est volontiers crédule, et souvent ignorante : que des victimes innocentes ont payé, dans le passé, un soupçon de sorcellerie !

Autant il est normal et nécessaire que la tromperie volontaire soit punie, lorsqu'elle est prouvée, autant il est arbitraire et injustifiable de punir quelqu'un d'après l'opinion d'autrui, qui peut être sans fondement. Nous ne connaissons aucun autre exemple, dans notre **droit**, de sanction applicable sur un simple soupçon. Il serait donc très souhaitable que la rédaction de l'article 3 soit remaniée, de façon à n'interdire que les actes constituant des tromperies volontaires.

2) En ce qui concerne l'usage de titres, il n'est réglementé que sur les ordonnances, mais il faut étendre la même règle au papier à lettres, aux plaques professionnelles, et d'une façon générale à tous les textes ou documents utilisés dans l'exercice de la profession.

Mais l'interdiction ne vise que l'activité professionnelle. On ne voit pas pourquoi un vétérinaire, qui serait champion régional du jeu d'échecs, gagnant d'une coupe sportive ou lauréat d'un prix littéraire, se verrait refuser le droit de se prévaloir de ces titres en dehors de sa profession.

Dans le cadre professionnel, l'article 3 vise deux sortes de titres :

- Tout d'abord les titres **fallacieux**. Il faut entendre par là :

- d'une part ceux auxquels l'intéressé n'a pas droit : leur usage est puni par l'article 405 du Code pénal comme élément du délit d'escroquerie, et par l'article 259 du même Code pour l'usurpation de titres ;

- d'autre part ceux qui n'ont aucune existence réelle : lorsqu'elle ne constitue pas un élément de délit d'escroquerie, cette vaine gloriole n'est passible d'aucune sanction pénale, mais elle pourrait faire l'objet d'une sanction disciplinaire.

On peut imaginer un bon nombre de titres ou de prétendus pouvoirs dont un praticien pourrait se parer. En médecine, le plus courant est celui de «guérisseur», et l'Ordre des médecins interdit à bon droit à ses membres de s'en prévaloir. Il en serait certainement de même pour un vétérinaire.

La situation inverse est malheureusement très courante et tolérée : n'importe qui, sans avoir fait d'études médicales, peut s'intituler «guérisseur», et les poursuites pour exercice illégal de la médecine s'avèrent peu efficaces (166). Parfois l'habile exploitateur de la crédulité publique se met à l'abri des poursuites en profitant des lacunes de la loi : tel ce facteur des postes, se proclamant le Christ réincarné (167), et qui a pu amasser impunément une fortune, puisque personne ne peut prouver la fausseté du titre dont il se pare !

(166) Cf Guy FAU : *«Les charlatans devant la justice»*, Cahier rationaliste N° 262 (févr. 1969)

(167) Cf Guy BRETON : *«Les nuits secrètes de Paris»*, éd. Noir et Blanc 1963, p. 223 et suiv.

Tous ces étrangers à la profession ne peuvent évidemment faire l'objet de sanctions disciplinaires. La seule ressource de l'Ordre consisterait à les faire poursuivre pour exercice illégal, au risque de leur procurer ainsi une bonne publicité.

La tentation pourrait être forte pour certains praticiens d'utiliser certaines méthodes publicitaires de ces concurrents trop habiles : le Code de déontologie l'interdit, et c'est heureux. Peut-être serait-il souhaitable, en contrepartie, que le seul titre autorisé, celui de «docteur vétérinaire» (168), soit valorisé dans l'opinion publique par une action collective.

3) L'article 3 du Code de déontologie ne se borne pas à prohiber l'usage de titres fallacieux ou fantaisistes, il interdit même l'usage de titres réels : cette prohibition, qui peut sembler surprenante, se rattache à la réglementation de la publicité.

Il se peut d'ailleurs que l'usage de certains titres soit réglementé par ailleurs. Ainsi, même s'il était désigné pour quelques expertises judiciaires, un vétérinaire ne pourrait se prévaloir du titre d'expert près les tribunaux que s'il était inscrit sur la liste des experts de la Cour d'appel (169).

En ce qui concerne les titres résultant de diplômes, le Conseil supérieur a établi la liste limitative de ceux qu'un vétérinaire est admis à faire figurer sur ses ordonnances (170). Mais, bien entendu, il peut se prévaloir de ses autres diplômes en dehors de son activité professionnelle.

Pour les distinctions honorifiques, telles que les décorations, le Code de déontologie exige qu'elles soient «**reconnues par la République française**». Cela vise notamment les décorations distribuées par certains Etats étrangers, parfois moyennant finances. Le port des décorations étrangères doit être autorisé par le Chef de l'Etat français (171). Mais cela peut aussi s'appliquer aux médailles attribuées par diverses associations, sportives, littéraires ou régionalistes : leur usage n'est prohibé que sur les ordonnances et papiers de la profession.

Assez curieusement, le Conseil supérieur n'a même pas autorisé la mention des titres ou grades acquis dans l'armée. Mais un vétérinaire peut faire figurer sur ses ordonnances ses décorations militaires.

(168) Pour éviter toute équivoque, les deux mots ne doivent pas être séparés.

(169) Loi du 29 juin 1971, articles 3 et 4.

(170) Cf A. BRION, op.cit.p.336.

(171) Circulaire du ministre de la Justice du 24 septembre 1897, D.P.1897-4-111.

Article 4 à 7 : Presse et publicité

« Article 4. - Les articles de vulgarisation destinés au public, rédigés ou signés par le Vétérinaire, doivent avoir un caractère éducatif et favoriser le rapprochement entre le public et la profession vétérinaire. Sa signature ne doit pas être suivie de la mention de son lieu de résidence. Lorsqu'un tel article présente un caractère commercial ou publicitaire, l'auteur, s'il est attaché à une firme, doit mentionner après sa signature le nom de cette firme.

Tout vétérinaire utilisant la presse ou les moyens d'expression audio-visuels, doit strictement s'abstenir de toute publicité personnelle ou commerciale.

Les textes des conférences radiodiffusées et les scénarios des émissions télévisées sur des sujets vétérinaires devront faire l'objet de l'agrément préalable du Président du Conseil Régional de l'Ordre dont relève l'auteur unique ou principal, assisté de deux membres du Conseil Régional désignés par le Président, lesquels pourront prendre l'avis de toute personne compétente.

En cas de refus d'agrément, appel pourra être interjeté devant une commission composée du Président du Conseil Supérieur de l'Ordre et de deux membres de ce Conseil désignés par lui. Le refus d'agrément sera motivé.

Article 5. - Tout Vétérinaire sollicité de donner une interview doit exiger que le texte soit soumis à son approbation écrite avant d'être publié. Au cas où le journaliste passerait outre, le vétérinaire ayant des réserves à faire sur le texte publié devrait immédiatement envoyer un rectificatif au directeur ou rédacteur en chef du journal et exiger son insertion en vertu de la législation sur la presse.

Le vétérinaire demeure responsable devant le Conseil Régional de l'Ordre dont il relève, des propos qu'il aurait tenus et qui tomberaient sous le coup des articles 2 et 3 du présent Code.

Article 6. - Dans les publications médicales ou scientifiques, le vétérinaire ne peut utiliser les documents ou résultats d'examens spéciaux et d'observations personnelles qui lui ont été fournis par d'autres auteurs, qu'en mentionnant la part prise par ces derniers à leur établissement.

Article 7. - Tout vétérinaire se servant d'un pseudonyme pour des activités se rattachant à sa profession est tenu d'en faire la déclaration au Conseil Régional de l'Ordre.»

Ces articles sont inspirés d'une même idée, qu'on peut rapprocher de celle qui est traduite dans l'article 11 du Code de déontologie des médecins :

«La médecine ne doit pas être pratiquée comme un commerce. Sont spécialement interdits tous les procédés directs ou indirects de publicité ou de réclame».

Si ce principe semble correspondre encore à nos conceptions de la profession libérale, les modalités d'application prévues ci-dessus peuvent paraître excessives ou archaïques : les moyens modernes d'expression, radio-diffusion et télévision y sont traités comme s'ils ne servaient qu'à la publicité, alors qu'ils sont avant tout des moyens d'information.

On comprend, par ailleurs, que l'Ordre veuille conserver un contrôle sur tout ce qu'impriment ses membres dans le cadre professionnel. Mais les mesures prévues à l'article 4 excèdent largement les restrictions apportées à la liberté de la presse par la loi du 29 juillet 1881. Le caractère «éducatif» des articles publiés est une question d'appréciation subjective. Ne suffisait-il pas d'interdire tout procédé publicitaire ou commercial, en laissant jouer pour le surplus la liberté d'expression ?

Mais l'obligation la plus excessive nous paraît consister dans la communication et l'agrément préalable du **texte** de toute conférence. Non seulement le principe de cette censure préalable est contraire à la liberté d'expression, mais il oblige le conférencier à lire mot à mot un texte écrit, sans pouvoir improviser sur un plan préétabli : c'est la négation de l'art oratoire !

Le Conseil d'Etat l'a bien compris, en décidant que cette prescription était d'interprétation restrictive, et que, visant seulement les conférences, elle ne pouvait être étendue à une interview (172), c'est-à-dire à un dialogue dans lequel la personne interrogée répond à des questions posées, dont le fond et surtout la forme ne peuvent être prévus d'avance.

Ainsi le vétérinaire ne peut pas écrire ce qu'il veut, mais s'il publie quoi que ce soit, il ne peut pas faire suivre sa signature du lieu de sa résidence. On veut éviter ainsi, qu'il se fasse une publicité personnelle. Et il a même été jugé que le **président** du Conseil Régional ne pouvait dispenser l'auteur d'un article de cette règle : l'infraction resterait établie nonobstant l'autorisation du président (173).

Article 8 : Secret professionnel

« Article 8. - Les Vétérinaires sont tenus au secret professionnel dans les limites prévues par l'article 378 du Code Pénal. »

(172) Cons. d'Etat, 12 avril 1972, Gaz.Pal.1972-I-121

(173) Cons.d'Etat, 18 novembre 1966, Gaz.Pal. 1967-2-71, aff. Chabaud (médecin).

Ce texte résout un problème qui pouvait sembler incertain, mais non sans soulever des difficultés.

L'article 378 du Code Pénal n'énumère pas les personnes tenues de respecter le secret des faits dont elles ont connaissance dans l'exercice de leur profession. Il vise expressément «**les médecins, chirurgiens et autres officiers de santé, ainsi que les pharmaciens, les sages femmes**», puis il ajoute «**et toutes autres personnes dépositaires, par état ou profession ou par fonctions temporaires ou permanentes, des secrets qu'on leur confie**».

Le secret professionnel constitue une obligation impérieuse pour les médecins, et toutes personnes appelées par profession à connaître l'état de santé ou de maladie des personnes : cet état fait l'objet d'un secret qui ne doit pas être révélé, et à leur égard la violation de ce secret, sous quelque forme que ce soit, constituerait une faute grave, à laquelle la jurisprudence n'admet pas d'excuse. Le secret médical s'applique notamment à la délivrance de certificats (174). Sauf cas très exceptionnels, il n'appartient à personne de relever le praticien du secret, ni aux tribunaux (175), ni au malade lui-même (176). Il en est de même pour les avocats (177).

Mais cette obligation s'étend-elle aux vétérinaires ? La Cour de Cassation a précisé qu'elle concerne toute les «**personnes dont la situation les désigne aux tiers comme les confidents nécessaires de leurs secrets**» (178). Il ne semble pas que ce soit le cas des vétérinaires, qui ne sont appelés à recevoir aucune confidence. Par ailleurs, si la révélation des maladies humaines est prohibée, il ne semble pas qu'il en soit de même pour celles des animaux. Bien plus, si la maladie est contagieuse, le vétérinaire est tenu de la déclarer.

Cependant l'article 8 du Code de déontologie est formel : l'obligation au secret professionnel s'applique au vétérinaire. Cette disposition est évidemment inspirée de celle du Code de déontologie des médecins, malgré la différence des situations ; mais elle découle aussi d'une tradition qui fait du secret «**la pièce capitale du régime des professions libérales**» (179). Tous les auteurs sont d'accord pour considérer que le vétérinaire fait partie des personnes astreintes au secret (180).

(174) Cass.Crim. 27 juin 1967, Gaz.Pal.1967-2-178, J.C.P.1968-2-15411.

Cf MELENNEC & BELLEIL : «*Le secret professionnel et la recevabilité des certificats médicaux comme mode de preuve en justice*», Gaz.Pal. 8 janvier 1976.

(175) Cass.Crim. 8 mai 1947, D.1948-109 ; 11 février 1960, Gaz.Pal.1960-2-258.

(176) Cass.Crim.22 déc.1966,Gaz.Pal.1967-I-106.

(177) TOULEMON : «*Le secret du prêtre, de l'avocat, du médecin*», Gaz.Pal. 26 fév.1965.

(178) Cass.Crim. 14 janvier 1933, D.H.1933-133 ; 27 juillet 1936, D.H.1936-494.

(179) Prof. SAVATIER, cité par Me LAFARGE dans l'étude visée à la note 181.

(180) M. le professeur BRION (op.cit. p.326) cite PERREAU (Code du vétérinaire p.154), et THIERRY se ralliant lui-même à cet avis.

Sur le fondement de cette solution, nous ne saurions mieux faire que de reproduire la motivation exposée dans une chronique de Me LAFARGE :

« Parmi les multiples théories qui ont été proposées, l'une d'elles semble avoir reçu les faveurs de la jurisprudence. Elle consiste à se demander, pour chaque profession, s'il s'agit d'un confident nécessaire.

« Cela revient donc pour nous à savoir si le Vétérinaire ne peut remplir les fonctions de son état d'une manière normale que si ses clients lui font certaines confidences, en d'autres termes si le client est obligé de faire au Vétérinaire des confidences pour lui permettre l'exercice de sa profession. PERREAU l'a pensé... Nous avons toujours soutenu qu'il en était ainsi » (181).

Donc l'obligation au secret s'impose, et sa violation pourrait donner lieu, d'une part à des poursuites pénales en vertu de l'article 378 du Code pénal, d'autre part à une action disciplinaire.

Il reste à savoir dans quels cas cette obligation pourrait jouer, quelles sont les « confidences » que le vétérinaire ne devrait pas révéler.

Me LAFARGE lui-même admet deux exceptions :

« Eliminons d'abord le cas des Vétérinaires fonctionnaires...

« Eliminons aussi les cas dans lesquels la loi oblige le Vétérinaire à se porter dénonciateur » (maladies contagieuses).

Alors que reste-t-il ? Après toutes ces considérations théoriques, les auteurs ne citent que deux exemples :

- M. le Professeur BRION cite un vieux jugement de 1879, concernant un vétérinaire qui avait refusé de délivrer au Procureur de la République un certificat indiquant de quelle maladie était atteint le cheval d'un de ses clients. Mais le tribunal a relevé le vétérinaire du secret (182), et Me LAFARGE convient : **« Il nous semble possible d'admettre que le secret professionnel ne les empêche pas de déposer en Justice ».**

- Me LAFARGE pose, en l'absence d'ailleurs de toute référence jurisprudentielle, la question suivante : les vétérinaires **« peuvent-ils révéler aux acheteurs éventuels de bêtes qu'ils ont soignées les vices rédhibitoires ou même les maladies graves dont elles sont atteintes ? »** Il répond par la négative, sauf s'il s'agit d'une maladie contagieuse. Le vétérinaire doit-il donc se rendre complice d'une tromperie ? Non, mais il doit se borner à déconseiller l'opération à son client...sauf à témoigner ensuite contre lui, si le tribunal le délie du secret.

(181) Me Ph. LAFARGE, avocat, chronique juridique
Rev.Ordre 3e trim.1974 p.39

(182) Trib.Saint-Jean-d'Angely, 5 déc. 1879.

Tout cela n'est pas très satisfaisant, et l'on comprend que Me LAFARGE conclue prudemment : « **le secret existe, mais il est limité** ». Il n'est d'ailleurs pas sûr qu'un tribunal, saisi de la question, adopte cette solution. Mais la Chambre disciplinaire serait tenue d'appliquer le Code de déontologie.

Il serait souhaitable qu'à l'occasion d'une modification du Code de déontologie, le Conseil supérieur se penche sur cette difficulté en précisant les conditions et limites de l'obligation au secret professionnel. Dès l'instant qu'une personne est passible de sanctions, il est légitime de préciser exactement ce qui lui est interdit.

Article 9 : Fonction publique

« Article 9. - Il est interdit à tout vétérinaire qui remplit une fonction administrative ou un mandat politique de s'en prévaloir directement ou indirectement à des fins professionnelles. »

Encore une disposition d'application difficile, et qui semble être restée purement théorique. Elle figure aussi à l'article 23 du Code de déontologie des médecins.

Le but de ce texte est encore de sanctionner des moyens de publicité. Mais en fait, s'il est interdit à un vétérinaire, investi d'une fonction de maire ou de conseiller général dans sa circonscription, de **se prévaloir** de cette fonction auprès de sa clientèle, ou « **pour accroître sa clientèle** » précise le Code de déontologie des médecins, on ne saurait empêcher que cette fonction contribue à sa notoriété et puisse lui attirer des clients.

Ne faudrait-il pas, inversement, ajouter une disposition selon laquelle un vétérinaire ne devrait jamais profiter de ses relations professionnelles pour faire de la propagande politique ou électorale ?

Article 10 : Couverture de personnes non qualifiées

« Article 10. - Il est formellement interdit aux vétérinaires de couvrir et de protéger de leur titre toute personne non habilitée à exercer la médecine et la chirurgie des animaux. »

On connaît quelques cas de charlatans, guérisseurs, radiesthésistes, etc...se faisant assister dans leur cabinet de consultations par un médecin authentique. Le médecin contrevient ainsi à une interdiction analogue prévue par l'article 20 de son Code de déontologie, et cette pratique a été sanctionnée pénalement (183).

(183) Cass.Crim.26 janvier 1961, Gaz.Pal.1961-I-294 ; déc. 1961, Gaz.Pal.1962-I-241

Nous n'avons découvert aucune trace de pratique similaire du côté des vétérinaires. L'effet de suggestion n'aurait d'ailleurs pas la même efficacité sur les animaux que sur les humains crédules.

Il est évident qu'une telle pratique nuit considérablement au prestige de la profession, ainsi qu'aux intérêts matériels des praticiens diplômés.

Mais ce texte peut poser un problème auquel le Code ne fait aucune allusion : un vétérinaire est fondé à se faire assister par du personnel salarié, pour des besognes matérielles et accessoires pouvant être accomplies par tous, à l'exclusion des actes caractéristiques de l'exercice de la profession. Il aurait été utile de préciser que l'interdiction de protéger les personnes non habilitées ne s'applique pas à l'aide éventuelle de personnes, bénévoles ou salariées, pourvu qu'elles n'interviennent pas dans les actes de la profession sans le concours et la direction d'un vétérinaire.

Article 11 : Délivrance de médicaments

« Article 11. - Il est interdit au vétérinaire de délivrer à l'intention des humains, même sur prescription d'un médecin, des médicaments qu'ils soient autorisés ou non par le Ministère de la Santé Publique. »

Cela va de soi : le vétérinaire ne doit soigner que les animaux et ne pas concurrencer les médecins. Même sur la prescription d'un médecin, il ne doit pas porter atteinte au monopole des pharmaciens pour la délivrance de médicaments réservés aux personnes.

- On trouvera dans les articles 54 à 56 du Code de déontologie quelques prescriptions relatives à la délivrance et à la vente de produits pharmaceutiques, qui n'appellent pas de commentaire spécial. Leur violation donnerait lieu à sanction disciplinaire. Ajoutons que la vente de produits non autorisés par le Ministre constituerait une infraction pénale (184).

Article 12 : Délivrance de certificats

« Article 12. - Le vétérinaire doit apporter la plus grande circonspection dans la rédaction des certificats, ou documents analogues, qui lui sont demandés et n'y affirmer que des faits dont il a rigoureusement vérifié lui-même l'exactitude.

Il est rappelé que la signature et la délivrance de certificats ou documents inexacts exposent leur auteur aux sanctions du Code Pénal. »

(184) Cass.Crim.31 mars 1965, Bull.crim.214, précité note 85

Le vétérinaire est souvent appelé à délivrer des certificats pour des animaux malades, et ces certificats seront souvent utilisés en Justice à l'appui d'une action en garantie par un acheteur. D'où l'obligation évidente de ne certifier que ce que le vétérinaire a pu constater par lui-même.

La délivrance de faux certificats est passible des peines prévues à l'article 161 du Code pénal, sans exclusion d'une sanction disciplinaire.

Mais il faut réserver à l'auteur du certificat le droit d'établir sa bonne foi, en démontrant qu'il a été lui-même abusé (185).

Ce que le texte entend prohiber, c'est la délivrance de certificats de complaisance.

Article 13 : Incompatibilités

« Article 13. - Il est interdit au vétérinaire d'exercer en même temps que sa profession, une activité incompatible avec la dignité professionnelle ».

L'interdiction va de soi pour les professions illicites ou déshonorantes. Mais l'incompatibilité prévue à l'article 13 va beaucoup plus loin, sans que ses limites soient précisées.

L'article 22 du Code de déontologie des médecins est un peu plus clair, il prohibe l'exercice par le praticien de tout métier ou de toute profession **«susceptible de lui permettre d'accroître ses bénéfices par ses prescriptions ou ses conseils d'ordre professionnel»**.

Dans les deux cas, un usage constant considère comme incompatible avec la dignité de la profession l'exercice de toute activité **commerciale**. Cette règle s'applique aussi aux avocats, et à de nombreuses professions libérales. Outre un vieux préjugé nobiliaire, il est probable qu'on veut éviter le risque pour le praticien d'être déclaré en état de faillite.

L'interdiction d'exercer une autre profession est d'interprétation restrictive. Par suite :

1) Elle ne concerne que l'exercice personnel, mais elle n'interdit pas à un vétérinaire d'être propriétaire d'un fonds de commerce, s'il le fait exploiter en gérance par un tiers (186). En ce cas, c'est le gérant qui exerce l'activité, qui est tenu des dettes de l'exploitation, et qui est susceptible d'être mis en état de règlement judiciaire. Bien entendu le vétérinaire, propriétaire du fonds, doit s'abstenir de toute immixtion dans la gestion **du** fonds. Certains considéraient le placement dans l'achat d'un fonds, exploité par un tiers, comme une bonne façon de conserver un capital, et aucun texte n'interdit cette pratique.

(185) Cass.Crim.20 déc.1967, D.1969-309 (médecin).

(186) Cass.Com.29 déc.1956, Bull.1956-IV-316

Bien plus, l'incompatibilité constitue une raison valable pour l'autorisation de mise en gérance de la part de celui qui n'a pas lui-même exploité le fonds ou exercé une activité commerciale (187).

2) L'interdiction ne frappe que le vétérinaire, mais sa femme, qui est maintenant libre de faire du commerce sans autorisation maritale (188), n'est pas visée, et ses activités ne pourraient faire encourir au mari, qui n'a pas le pouvoir de les lui interdire, une sanction disciplinaire. De même l'interdiction ne concerne pas les enfants du vétérinaire, qui peuvent exercer une activité commerciale à partir de l'âge de 18 ans (189).

En dehors de tout caractère commercial, certains textes prohibent directement l'exercice simultané de la profession de vétérinaire et d'autres professions. Tel est le cas pour les professions suivantes :

- pharmacien (loi du 18 juin 1956), sauf pour ceux qui ont obtenu leur diplôme de pharmacien avant le 31 juillet 1950. Il s'agit, au surplus, d'une profession commerciale, et le Code de déontologie, dans ses articles 54 à 56, règlemente les conditions dans lesquelles un vétérinaire peut délivrer ou vendre des produits pharmaceutiques ;
- avocat, d'après les règles de cette profession ;
- la plupart des fonctions publiques, le statut de la fonction publique prohibant l'exercice simultané de tout emploi rétribué.

Toutefois cette dernière prohibition comporte au moins deux exceptions en faveur :

- des professeurs des Ecoles vétérinaires, qui ont le droit d'avoir une clientèle personnelle ;
- des vétérinaires inspecteurs des denrées alimentaires exerçant à temps partiel.

Il n'y a aucune incompatibilité entre la profession de vétérinaire et l'exercice d'arts libéraux (littérature, peinture, etc), même s'ils procurent des bénéfices (droits d'auteur, vente des oeuvres). Rien n'oblige en ce cas le vétérinaire à faire usage d'un pseudonyme, mais il ne doit jamais faire suivre son nom du lieu de sa résidence.

(187) Article 5 de la loi du 20 mars 1956. Cpr pour un fonctionnaire : Colmar, 1er octobre 1954, Ann. L.1955-235.

(188) Article 4 du Code de Commerce, modifié par loi du 13 juillet 1965.

(189) Article 2 du Code du Commerce, modifié par loi du 5 juillet 1974 sur la majorité civile.

Le projet de modification du Code de déontologie adopté le 7 mars 1975 ajouterait à l'article 13 un 2e alinéa ainsi conçu :

«L'exercice de la médecine vétérinaire est également incompatible avec celui d'Agent d'assurance».

Articles 14 et 15 : Rapports confraternels

«Article 14. - Les vétérinaires doivent entretenir entre eux des rapports de bonne confraternité. Celui qui a un dissentiment professionnel avec un confrère doit d'abord tenter de se réconcilier avec lui ; s'il n'a pu réussir, il doit en aviser le Président du Conseil Régional de l'Ordre ainsi que le Vétérinaire Inspecteur exerçant les fonctions de Directeur Départemental des Services Vétérinaires dans le cas où le différend porte sur l'exercice d'une fonction publique.

Article 15. - Les vétérinaires se doivent mutuellement assistance morale et ils doivent se prêter réciproquement conseils, services, appuis.

Il est de bonne confraternité de prendre la défense de confrères attaqués.

Le vétérinaire doit s'abstenir de fournir, même indirectement, tout renseignement personnel ou professionnel, susceptible d'être utilisé contre un confrère, à moins qu'il ne soit requis par les Autorités Judiciaires ou Administratives, par la Chambre de Discipline ou par le Président du Conseil Régional de l'Ordre.»

Ces articles n'appellent pas de commentaire, mais il faut les compléter par deux éléments.

D'une part, l'article 37 du Code de déontologie doit être rapproché des obligations générales de confraternité, puisqu'il prévoit :

«Article 37. - Toutes les fois qu'un vétérinaire intervient après un confrère, il doit s'abstenir rigoureusement de toute critique ouverte ou déguisée sur la conduite dudit confrère, et éviter même de prêter une oreille complaisante aux critiques dirigées contre lui.»

D'autre part, même s'ils ne constituaient pas une infraction au Code de déontologie, une attitude contraire à une bonne confraternité, des faits précis d'hostilité ou de critique à l'égard du comportement d'un confrère, pourraient toujours constituer, en droit civil, une faute quasi-délictuelle, ouvrant droit à une action en dommages-intérêts de la victime contre son auteur (190) ?

(190) Cass.Civ.19 déc.1972, Gaz.Pal.1973-I-somm.54.

On peut se demander si, dans ce cas, l'action civile ne serait pas suspendue jusqu'à la tentative de conciliation prescrite devant le président du Conseil régional, ou même si elle ne devrait pas être déclarée irrecevable à défaut de cette tentative de conciliation.

Article 16 : Clientèle

« Article 16. - La Clientèle du vétérinaire est constituée par l'ensemble des personnes qui lui confient habituellement les soins médicaux et chirurgicaux à donner à leurs animaux. Elle n'a pas un caractère de territorialité. »

Qu'il s'agisse des professions libérales ou des activités commerciales ou artisanales, la notion de « clientèle » est assez floue, puisque les personnes qui la composent sont changeantes et n'ont aucune obligation de rester fidèles. On la définit par l'ensemble des personnes qui ont l'habitude de s'adresser au même praticien ou au même commerçant. Mais ces habitudes peuvent changer, et il n'en résulte aucune obligation.

A la différence de ce qui est admis en jurisprudence pour la protection du fonds de commerce (191), l'existence d'une clientèle ne conditionne pas la protection de la profession libérale. Il est bien évident que le vétérinaire qui s'installe n'a pas encore de clientèle, et qu'il ne peut s'en créer une que si on lui donne le droit d'exercer.

Cependant, par analogie avec les professions commerciales, on reconnaît à celui qui exerce une profession libérale un certain droit de propriété sur sa clientèle. Toute tentative de détournement de la part d'un confrère constituerait une faute passible de sanctions disciplinaires (en vertu de l'article 15 du Code de déontologie), et susceptible d'ouvrir droit à une action civile en dommages-intérêts. Nous verrons plus loin que cette clientèle est susceptible d'être cédée, sous la forme d'un droit de présentation.

Articles 17 et 18 : Avis et visites d'installation

« Article 17. - Au moment de son installation ou d'un changement d'adresse, le vétérinaire a, dans un délai maximum de 3 mois, le droit d'en informer le public dans les journaux, sous forme de 3 insertions consécutives ne comportant, sans encadrement ni grossissement, que des mentions sommaires.

- Adresse, numéro de téléphone, jours et heures de consultation ;

(191) Cf « *Petit guide des baux commerciaux* », Ann.L.1974 No 38

- Titres et récompenses scolaires, universitaires ou scientifiques, officiellement reconnus ; fonctions antérieurement remplies et obtenues par concours ou examens ;

- Distinctions honorifiques reconnues par le gouvernement.

Ces mentions ne doivent contenir ni indication de tarifs, ni publicité d'allure commerciale.

Le vétérinaire qui s'installe ou qui a changé d'adresse a la faculté de faire des visites aux personnalités officielles qu'il croit capables de favoriser son établissement.

Article 18. - Le vétérinaire, en s'installant, doit rendre visite au Directeur Départemental des Services Vétérinaires, au Délégué départemental du Conseil Régional le plus proche de son domicile, et aux confrères voisins. Il lui est recommandé de faire une visite au Président du Syndicat Départemental des Vétérinaires. »

L'article 17 déroge, en cas d'installation ou de changement de résidence, à l'interdiction de la publicité prévue par l'article 19 ci-après. Ses termes sont limitatifs et leur violation pourrait donner lieu à une action disciplinaire.

L'article 18 prescrit des visites de courtoisie, conformes aux usages de la profession.

Article 19 : Publicité

«Article 19. - Il est interdit à tout vétérinaire de faire de la publicité.

Sont notamment interdits :

- 1) L'apposition d'affiches ;
- 2) La mise à la disposition du public d'imprimés, prospectus, tracts, notices et brochures publicitaires ;
- 3) L'insertion de placards publicitaires dans les annuaires téléphoniques ou autres : est seule autorisée dans l'annuaire de la Commune, sans encadrement ou grossissement, la mention des noms, prénoms, titres officiellement reconnus, spécialisation exercée en exclusivité, adresse et numéro de téléphone, jours et heures de consultation ;
- 4) Tout mode de publicité sur la voie ou dans les lieux publics ;
- 5) Toute manifestation spectaculaire n'ayant pas exclusivement un but scientifique ou éducatif ;

6) L'apposition d'enseignes ou de plaques d'apparence commerciale et toute dénomination fantaisiste de l'établissement. Demeurent seules permises :

a) l'apposition d'une plaque professionnelle à l'entrée du Cabinet et de la Clinique. Les dimensions de cette plaque ne doivent pas dépasser 50 cm de côté et elle ne doit comporter que les nom , prénom, titres officiellement reconnus, jours et heures de consultation du Vétérinaire ;

b) une enseigne lumineuse blanche, à tranche bleu clair, non clignotante, en forme de croix dont les branches mesurent 65 cm de longueur, 25 cm de largeur et 15 cm d'épaisseur et comportant sur fond de caducée vétérinaire les seuls mots «Vétérinaire ou Docteur-Vétérinaire» en lettre bleu foncé.

7) L'exposition dans les locaux professionnels, d'objets visibles de la voie publique. »

Ce texte régit de façon minutieuse les actes de publicité permis. Il est beaucoup plus précis que l'article 11 du Code de déontologie des médecins, qui prohibe en bloc **«tous les procédés directs ou indirects de publicité ou de réclame»**.

Toute violation des prescriptions rigoureuses de l'article 19 donnerait lieu à poursuite disciplinaire.

Il a même été jugé, à l'égard d'un médecin, que le président du Conseil régional ne pourrait accorder de dérogation : l'autorisation du président, susceptible de constituer une circonstance atténuante, ne ferait pas disparaître l'infraction (192).

La disposition réglementant l'apposition d'une plaque professionnelle à l'entrée du cabinet ne confère qu'un droit à l'apposition d'une seule plaque. Toutefois, comme pour les médecins, il faut admettre une tolérance en cas de changement de local professionnel : une plaque pourrait être apposée à la porte de l'ancien local, pour indiquer la nouvelle adresse, moyennant l'autorisation du Conseil régional, et bien entendu du propriétaire de l'immeuble (193).

(192) Cons.d'Etat. 18 nov.1966 précité note 173.

(193) Avis paru dans la Revue de l'Ordre, 1er trim.1975, d'après le «Concours médical».

Article 20 : Compérage

«Article 20. - Toutes manoeuvres destinées à favoriser un empirique, tous compérages entre vétérinaires et entre ceux-ci et toutes autres personnes même étrangères à la Médecine Vétérinaire, sont interdits.

Le Compérage est le concours secret prêté à quelqu'un que l'on feint de ne pas connaître en vue de léser ou d'avantager une personne»

Nous avons vu qu'on désigne sous le terme «empiriques» les personnes qui, sans être inscrites au tableau de l'Ordre, sont néanmoins autorisées à exercer certains actes de la profession, mais auxquels les actes les plus graves ou les plus importants sont interdits. Cette situation transitoire est d'ailleurs en voie d'extinction.

Si un «empirique» dépasse ses pouvoirs, il est passible de sanctions pénales. Le Vétérinaire qui leur prêterait aide ou concours pour l'accomplissement des actes qui leur sont interdits (par exemple, usage de tuberculine) serait passible de sanctions disciplinaires. Mais il pourrait éventuellement être poursuivi devant la juridiction pénale pour complicité.

Quant au compérage, c'est une complicité secrète, qui, au contraire, ne se limite pas à la violation d'un texte assorti de sanctions pénales, et qui peut résulter de toute entente, même avec une personne étrangère à la profession, telle qu'un pharmacien. Cette entente comporte généralement une ristourne sur les honoraires. Sous forme occulte ou non, une telle convention serait frappée de nullité, même, selon nous, si elle était passée avec un établissement de soins et non avec un particulier (194).

Article 21 : Racolage de clientèle

«Article 21. - En aucun cas le vétérinaire ne doit solliciter une clientèle par des rabais de tarifs ou des promesses d'avantages pécuniaires ou autres.»

Ce texte condamne divers procédés de racolage de clientèle, mais il apparaît bien insuffisant.

Il vise la «sollicitation» de clientèle, c'est-à-dire des offres directes faites antérieurement au contrat, dans le dessein d'allécher le client, sous forme de promesse de rabais ou autres avantages pécuniaires. En cela il rejoint la disposition de l'article 49, qui prohibe la fixation d'honoraires inférieurs au barème.

Mais il existe d'autres procédés de racolage, qui pourraient faire l'objet de sanctions, comme susceptibles de déconsidérer la profession (art: 2).

(194) V. toutefois Cass.Civ.29 oct.1975, Gaz.Pal.4/6 janv.1976 (contrat entre une clinique et un pharmacien pour l'exclusivité des examens biologiques).

L'interdiction des promesses de rabais sur les honoraires s'accompagne logiquement d'une prohibition identique dans l'exécution du contrat ou après l'achèvement des soins, et sous les mêmes exceptions. On se reportera, à ce point de vue, aux prescriptions de l'article 47 et aux dérogations permises par l'article 49 infra.

Dans la mesure où l'article 49 permet de faire une remise totale ou partielle des honoraires dans certains cas, il faut considérer comme licite la promesse de rabais dans les mêmes cas : on ne peut envisager de sanctionner la promesse d'un fait licite.

Sachant qu'un propriétaire d'animal est indigent, et laissera périr l'animal faute de soins, le vétérinaire pourra donc l'inciter à lui faire donner les soins nécessaires, en s'engageant à ne pas les faire payer. Il s'agit bien là d'une « sollicitation », mais dans l'intérêt de l'animal, et non dans un but de concurrence envers les confrères ou dans un but lucratif.

La question de la validité d'un tarif forfaitaire, pour un traitement long et coûteux, est mal résolue, nous le verrons, par l'article 47. Il sera donc préférable qu'elle ne fasse pas l'objet d'une promesse préalable, qui pourrait être considérée comme une forme de sollicitation par promesse d'avantage pécuniaire. Mais il faut, pensons-nous, appliquer l'article 21 dans son esprit, qui est de s'opposer au racolage, et non d'interdire tout rabais justifié par les circonstances, notamment par la situation du client.

Bien entendu, la sollicitation par promesse de rabais, condamnable à l'égard d'une seule personne, constituerait une faute encore plus grave, si elle était pratiquée sous forme collective, par exemple aux membres d'une association.

Articles 22, 30 et 34 . Cabinets et consultations

« Article 22. - Il est interdit au vétérinaire de tenir pour son compte des cabinets de consultations dans les maisons de commerce ou leurs dépendances et notamment dans les locaux suivants : officines de pharmacie, laboratoires, drogueries, établissements de fabrication ou de vente de produits pharmaceutiques ou alimentaires, boucheries, cafés, débits de boissons, etc... commerces d'animaux, établissements de toilettage, locaux possédés, loués ou occupés par des organismes de protection des animaux.

L'ouverture de tels cabinets n'est autorisée dans les maréchalleries, garderies ou pensions d'animaux sains ou malades que si le vétérinaire en est propriétaire.

Il est interdit de donner des consultations ouvertes au public, gratuites ou payantes, dont pourrait tirer un bénéfice moral ou matériel une

personne physique ou morale n'appartenant pas à la profession sauf s'il s'agit d'une association reconnue d'utilité publique dont l'objet principal est la protection des animaux. Dans ce dernier cas, les consultations sont réservées aux seuls animaux dont les propriétaires sont démunis de ressources suffisantes : elles doivent être gratuites.

En outre, des engagements doivent être pris avec le ou les vétérinaires attachés à cette association qui devront faire l'objet de contrats écrits soumis à l'approbation du Conseil Régional de l'Ordre intéressé. Celui-ci vérifiera leur conformité avec les prescriptions du présent Code et en particulier si la garantie d'une complète indépendance technique est assurée au praticien.

Article 30. - L'exercice de la Médecine vétérinaire foraine est interdit.

Article 34. - Il est interdit de donner des consultations par correspondance sans avoir au préalable procédé aux examens nécessaires à l'établissement du diagnostic.»

Ces textes découlent d'un principe non exprimé, mais nécessairement implicite : un vétérinaire doit avoir un cabinet, et ne peut donner des consultations ou des soins qu'à son cabinet, ou en visite chez les clients. Cela est conforme à la dignité de la profession, et explique les prohibitions prévues aux trois articles ci-dessus. Mais il aurait été préférable d'énoncer d'abord le principe, avant d'en tirer des applications, qui risquent de gêner surtout les vétérinaires ruraux.

A - L'interdiction de tenir un cabinet dans une maison de commerce est commandée par la respectabilité de la profession. Elle s'applique au cabinet principal comme au cabinet secondaire, s'il en est ouvert un dans les conditions prévues à l'article 29 infra.

L'énumération des établissements visés à l'article 22 n'est d'ailleurs pas limitative.

Un problème nouveau s'est posé récemment, à la suite de l'ouverture de grands centres commerciaux, dits «à grande surface». Ces ensembles comportent souvent des locaux réservés par contrat à des particuliers, désireux de s'y installer pour bénéficier de la clientèle du centre commercial. Il s'agit normalement de commerçants ou artisans. L'installation d'un vétérinaire dans un tel lieu serait actuellement prohibée par l'article 22, puisqu'il s'agit d'un établissement commercial.

Cependant le Conseil supérieur ne s'est pas montré hostile, dans le principe, à un tel établissement. Un projet de réforme de l'article 22, adopté

lors de la réunion du 7 mars 1975, tend à ajouter à l'article 22 les dispositions suivantes :

« L'installation d'un vétérinaire dans un établissement du type centre commercial ou magasin de grande surface est subordonnée à l'autorisation préalable du Conseil régional de l'Ordre intéressé, qui statuera après enquête sur place.

« Le Conseil régional de l'Ordre doit s'assurer que le bail consenti au vétérinaire pour son activité professionnelle

« 1 - ne présente pas un caractère commercial ;

« 2 - que les clauses du dit bail sont en conformité avec le Code de Déontologie ;

« 3 - que ces clauses garantissent l'indépendance entière et absolue du preneur ;

« 4 - que le cabinet n'ait accès que sur une voie ouverte en permanence au public ;

« 5 - que les clauses du bail ne comportent aucune servitude ou restriction au libre exercice de la profession vétérinaire ;

« 6 - que les clauses du contrat ne comportent pas de participation à une publicité collective.

Ces dispositions s'appliquent également au règlement de copropriété lorsque le vétérinaire est propriétaire des locaux ou associé d'une Société civile immobilière.

« Le Conseil régional doit statuer dans un délai de deux mois.

« L'absence de réponse de la part du Conseil régional dans le délai de deux mois à compter de sa saisine vaut acceptation.

« En cas de refus, appel peut être porté devant le Conseil supérieur de l'Ordre qui, dans les mêmes conditions, doit statuer dans un délai de deux mois maximum ».

Les conditions ainsi exigées pour l'autorisation seront d'application difficile. Rien ne s'oppose à ce que le Centre commercial consente un bail à usage professionnel ; mais ces baux comportent normalement des « servitudes » ou restrictions concernant les jours et heures d'ouverture.

B - Tout autre est le problème de l'établissement d'un vétérinaire dans un immeuble en copropriété, qui n'a par lui-même aucun caractère commercial. Rien ne s'oppose à l'installation des professions libérales dans de tels immeubles, et elle est courante. Mais il faut évidemment qu'elle soit permise par le règlement de copropriété (195). La disposition projetée, concernant le droit de contrôle du Conseil régional, est donc normale, bien qu'on

(195) Cf *« Le règlement de copropriété »*, Ann.L.avril 1971, et *« Le syndic de l'immeuble en copropriété »*

imagine mal qu'un vétérinaire s'installe lui-même sans avoir vérifié si le règlement le lui permet. Il peut y avoir, par contre, des clauses difficilement compatibles avec l'exercice de la profession, comme celles restreignant l'accès des animaux.

La qualité d'associé dans une société civile immobilière, actuellement régie par la loi du 16 juillet 1971, confère, non la propriété, mais la jouissance d'un local dans l'immeuble avec la vocation à la propriété. Du point de vue de l'exercice des professions, la situation est la même que dans la copropriété.

C - L'interdiction des consultations publiques, prévue au 3^e al. de l'article 22, semble limitée au cas où une tierce personne pourrait en tirer un bénéfice matériel ou moral. Mais elle est complétée par la disposition générale de l'article 30, qui prohibe l'exercice de la médecine foraine.

Il faut entendre par ce terme (196), qui figure aussi à l'article 18 du Code de déontologie des médecins, l'exercice sur la voie ou sur la place publique, lors des foires ou marchés. Certes, l'acheteur d'un animal aurait intérêt à recueillir l'avis d'un vétérinaire avant de se décider mais le vétérinaire pourrait être soupçonné d'une entente avec le vendeur, qui en tirerait en tous cas un bénéfice matériel ou moral. De plus ces conditions ne sont pas favorables à un bon diagnostic.

Ces pratiques sont passibles de sanctions disciplinaires, mais leur prohibition est subordonnée à leur caractère habituel. La prohibition ne saurait exclure le droit - et le devoir - pour un vétérinaire de donner des soins urgents à un animal malade ou blessé sur la voie publique.

L'interdiction ne concerne pas directement les consultations données dans une commune autre que celle du lieu de résidence ; mais la question rejoint alors celle du cabinet secondaire, dont l'ouverture est soumise à autorisation par l'article 29. Et cette autorisation ne sera donnée que moyennant l'existence d'un cabinet, si sommaire soit-il, à l'exclusion de l'exercice sur la place publique ou dans un lieu public.

D - Quant à l'interdiction des consultations par correspondance, elle repose sur l'absence de sérieux d'un tel procédé, en l'absence de tout examen ou diagnostic au vu de l'animal.

Elle ne s'étend pas, à notre avis, à la prescription par téléphone de mesures urgentes, en attendant l'arrivée du vétérinaire.

(196) Le mot « forain » désigne tout ce qui a rapport aux foires et marchés, et par extension les personnes qui s'y trouvent habituellement : marchands forains.

Articles 23, 25 et 26 : Aide et remplacement

«Article 23. - Un vétérinaire ne peut se faire aider, remplacer temporairement, dans sa clientèle que par une personne habilitée légalement à exercer ces activités. Le Conseil Régional est obligatoirement informé par ledit vétérinaire, et son Président apprécie si l'aide ou le remplaçant présente les conditions de moralité nécessaires. Pendant la période d'adjuvat ou de remplacement, l'aide ou le remplaçant relève de la juridiction disciplinaire de l'Ordre.

Le vétérinaire qui se fait remplacer doit en aviser les administrations publiques dont il assure des services.

Article 25. - Il est interdit à un vétérinaire de faire gérer un cabinet par un confrère.

Article 26. - En cas d'absence obligée ou de maladie, tout vétérinaire doit pouvoir compter sur ses confrères voisins pour le remplacer bénévolement, à charge de réciprocité, et sauf, pour lui, à rembourser les frais occasionnés à ses suppléants. Il appartient à ces derniers de juger dans quelle mesure on peut, sans abus, faire appel à leur complaisance.

Les confrères ainsi appelés, de même que ceux qui ont assuré un service de garde, doivent se retirer dès que le malade ou l'absent reprend son activité, et informer ce dernier de la nature et de la suite de leurs interventions. »

Les dispositions de l'article 23 découlent du monopole réservé à l'Ordre pour l'exercice de la profession. Leur violation pourrait, dans certains cas, constituer une complicité dans le délit d'exercice illégal de la médecine vétérinaire.

Nous avons dit que, depuis la loi du 16 juin 1971, un vétérinaire peut se faire aider par un élève ayant subi avec succès les examens de fin de la 3e année d'école, et remplacer par un élève ou ancien élève ayant achevé sa 4e année d'études. Ces facilités, au surplus favorables à l'apprentissage de la profession par les jeunes, doivent contribuer à rendre plus stricte l'interdiction de recours à toute autre personne non qualifiée.

Nous pensons cependant qu'il faut entendre par «aide» celle qui confère à autrui la pratique de certains actes réservés au vétérinaire, mais non l'aide matérielle apportée pour les autres actes par un salarié, en présence et sous le contrôle du vétérinaire. L'article 23 ne s'oppose pas, par exemple, à ce que le vétérinaire fasse tenir l'animal, pendant qu'il le soigne, par une personne étrangère à la profession, ou à ce qu'il confie à des personnes non qualifiées les soins de toilette donnés aux animaux.

Le remplacement, par contre, implique l'exercice de la médecine vétérinaire, et ne peut être assuré que par une personne qualifiée.

Les articles 25 et 26 ne contiennent, malgré les apparences, aucune contradiction :

- l'article 26 prévoit les conditions de remplacement entre confrères en cas «**d'absence obligée ou de maladie**», donc à titre temporaire et exceptionnel. Nous pensons qu'il faut entendre largement l'absence «obligée» ;
- l'article 25, au contraire, interdit de confier à un autre vétérinaire la gérance permanente du cabinet.

Articles 24, 27 et 28 : Abandon du cabinet ou décès

« Article 24. - Lorsqu'un confrère en exercice abandonne le cabinet qu'il occupait, tout autre vétérinaire exerçant la même activité ne peut, dans un délai inférieur à trois ans, occuper ledit local ou un local situé dans le même bâtiment et sous la même adresse sans l'agrément de l'ancien occupant ou de ses ayants-droit. En cas de refus, le Conseil Régional de l'Ordre est habilité à donner l'autorisation sur requête de l'intéressé.

Article 27. - En cas de décès d'un vétérinaire, les confrères voisins doivent se mettre à la disposition des héritiers ou des ayants-droit pour donner satisfaction aux clients du décédé dans les conditions prévues à l'article 26 pour l'absence ou la maladie.

Ces confrères doivent, pendant une période qui ne peut excéder six mois, s'abstenir de toute démarche auprès de ses clients, pour permettre à ses héritiers ou ayants-droit de prendre toutes dispositions utiles pour la sauvegarde de leurs intérêts. La même abstention est obligatoire pour la même durée en ce qui concerne les situations administratives du défunt.

Les vétérinaires chargés par les Autorités compétentes d'assurer aux lieu et place du vétérinaire décédé, les services d'inspection des viandes, foires et marchés, clos d'équarissage, devront informer ces autorités qu'ils ne peuvent accepter ces fonctions que par intérim ou à titre temporaire, en attendant que la clientèle du défunt soit pourvue d'un titulaire. L'autorité commettante reste seule juge à cette époque du choix du Vétérinaire-Inspecteur définitif.

Pendant cette période de six mois, aucune création de Cabinet n'est autorisée dans le rayon prévu à l'article 31.

Article 28. - Après le décès d'un vétérinaire, son conjoint survivant, ses héritiers ou ayants-droit, peuvent faire assurer le service de la clientèle par un remplaçant pendant un délai qui ne peut excéder un an à compter du décès.

Toutefois, si un fils ou une fille du vétérinaire décédé est, lors du décès, élève français d'une Ecole Vétérinaire française, et manifeste par écrit dans les six mois du décès la ferme intention de reprendre la clientèle de son ascendant direct, le Conseil Régional de l'Ordre pourra accorder les délais nécessaires. Un délai pourra être accordé aux fils de vétérinaires, titulaires du certificat de fin de scolarité, accomplissant leur service militaire, ou retenus par une obligation contractuelle ne dépassant pas deux ans. Dans tous les cas, le remplacement devra être assuré par un vétérinaire régulièrement inscrit à l'Ordre.»

Ces dispositions, qui se suffisent à elles-mêmes, ont pour but de concilier les nécessités de pourvoir à une vacance avec le respect du droit de cession, de la part du vétérinaire cessant d'exercer la profession ou des héritiers du vétérinaire décédé.

Nous parlerons plus loin des problèmes que pose la cession.

Article 29 : Cabinet secondaire

« Article 29. - Un vétérinaire ne peut, sauf exceptions prévues ci-dessous, avoir plusieurs cabinets, Les vétérinaires ayant un cabinet secondaire au moment de la mise en vigueur du présent Code, devront, dans les deux mois, en faire la déclaration au Conseil Régional de l'Ordre dont ils relèvent, et auront droit à son maintien, à titre personnel.

Ceux qui, au moment de la mise en vigueur du présent Code, auront plusieurs Cabinets secondaires, déclareront, dans les deux mois, au Conseil Régional de l'Ordre dont ils relèvent, celui qu'ils désirent conserver, à titre personnel.

Toute création de cabinets secondaires est désormais interdite. Toutefois, les Conseils Régionaux pourront accorder des dérogations, temporaires, renouvelables, pour un seul cabinet secondaire dépendant du cabinet principal, aux vétérinaires qui leur en feront la demande et qui justifieront que sa création permet d'assurer un meilleur service de la clientèle.

Il est interdit de faire assurer un service permanent de clientèle par un aide dans un cabinet secondaire. »

La prohibition des cabinets secondaires figure également dans le Code de déontologie des médecins, où elle est assortie de dérogations autorisées dans l'intérêt des malades.

Par cabinet secondaire il faut entendre le local professionnel où le praticien reçoit habituellement sa clientèle et donne ses consultations. L'interdiction des cabinets secondaires ne s'oppose pas à ce que le praticien visite, même habituellement, des clients dans des communes autres

que celle de sa résidence (197).

Cette prohibition entraîne cependant des inconvénients sérieux pour les habitants des communes éloignées, qui peuvent être obligés d'effectuer des déplacements longs et onéreux pour aller demander une simple consultation. Aussi est-il normal que, comme pour les médecins, le Code de déontologie permette des dérogations dans l'intérêt de la clientèle.

Mais un seul cabinet secondaire peut être autorisé pour le même praticien, et il semble que la même limite soit applicable en cas d'association.

Sous réserve des dispositions transitoires prévues à l'article 29, toute création d'un cabinet secondaire est interdite, sauf autorisation du Conseil Régional, qui devra s'inspirer, pour l'accorder, des besoins de la clientèle, et non de l'intérêt du praticien.

La violation de l'interdiction entraînerait l'application de sanctions disciplinaires. Elle devrait logiquement s'accompagner de la fermeture du cabinet non autorisé, mais la Chambre disciplinaire n'a pas qualité pour prescrire cette mesure. La persistance dans la dualité de cabinets constituerait seulement une récidive, pouvant donner lieu à de nouvelles poursuites.

L'autorisation accordée est :

- personnelle : elle ne profite pas au successeur, qui doit solliciter une nouvelle autorisation (198) ;

- temporaire : elle est renouvelable, mais peut être retirée à tout moment, s'il est justifié que les intérêts de la clientèle sont suffisamment garantis (199).

Il a été jugé, pour le cas des médecins, que le retrait ou le refus d'autorisation était injustifié et pouvait être annulé, si l'intérêt des malades pouvait en souffrir (200). Cela implique un droit de contrôle sur les conditions du refus ou du retrait.

Cependant le Code de déontologie ne prévoit et n'organise aucun recours contre les décisions du Conseil régional en cette matière. A défaut de texte, l'appel au Conseil supérieur paraît irrecevable. Les décisions du

(197) Cons. d'Etat, 5 nov.1958, D.1958-751

(198) Cons. d'Etat, 8 nov.1972, dame Ageron, Gaz. Pal.1973 I somm. p.113.

(199) Cons. d'Etat, 28 nov.1968. Ferrary, Gaz.Pal.1969-I-somm.p.28

(200) Cons.d'Etat, 30 oct. 1970, D.1971-693. Jugé que le Conseil régional doit examiner la situation locale, sans pouvoir s'en tenir à une motivation générale telle que l'augmentation globale du nombre de praticiens (Cons.d'Etat, 4 janv.1964, A.J.D.A.1964 p.505). Selon les besoins, l'autorisation pourrait être maintenue, malgré l'établissement d'un nouveau praticien dans la localité (Cons.d'Etat, 13 janv.1950, D.1951-549, médecin).

Conseil régional ne pourraient donc faire l'objet que d'un recours direct au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir.

Article 31 : Distance d'établissement

« Article 31. - Sauf convention entre les intéressés, il est interdit à un vétérinaire de s'installer, de s'associer à un confrère, de reprendre une clientèle ou d'exercer comme aide ou remplaçant dans un rayon de moins de 30 km du cabinet vétérinaire où il a été appelé à exercer à titre de remplaçant, aide stagiaire ou associé. La période d'interdiction court du lendemain où cette activité a pris fin. Elle est de deux ans si une ou plusieurs de ces fonctions ont été exercées entre 30 et 90 jours ; elle est de cinq ans si cette durée est supérieure à 90 jours.

Dans les villes de plus de 100 000 habitants et dans les communes limitrophes et pour la médecine des animaux de compagnie seulement, la distance minimale sus-énoncée sera réduite à 6 km à partir du cabinet vétérinaire où ont été exercées les fonctions de remplaçant, aide, stagiaire ou associé. Les mêmes interdictions s'appliquent territorialement par rapport tant au cabinet principal qu'au cabinet secondaire s'il existe.

Pour tous remplacements ou adjuvats devant dépasser une durée de six mois, un contrat écrit devra être passé entre les intéressés prévoyant les droits et obligations des parties notamment pour le cas où le vétérinaire aidé ou remplacé viendrait à cesser toute activité professionnelle au lieu de l'adjuvat ou du remplacement. Il en sera de même si aucune durée n'avait été prévue par l'adjuvat ou le remplacement lorsque ceux-ci auront atteint une durée de six mois. »

Ces dispositions dérogent au libre droit d'établissement. Elles ont pour but d'empêcher le détournement de clientèle, et ne sont applicables qu'aux personnes visées (remplaçants, aides stagiaires **et** associés). Elles cessent d'être applicables moyennant le consentement du vétérinaire protégé, et cet accord devra résulter d'une convention écrite (avec paiement éventuel d'une indemnité de dédommagement).

Des solutions analogues sont prévues par l'article 46 en cas de cessation d'activité ou de cession.

Ici encore, en cas de violation de ces prescriptions, ni le Conseil régional ni la Chambre disciplinaire n'auraient le pouvoir d'ordonner la fermeture du nouveau cabinet, mais la persistance pourrait donner lieu à de nouvelles poursuites.

Sous ces réserves, l'établissement d'un cabinet de médecin ou de vétérinaire est libre : cette ouverture n'est limitée, ni par un nombre maximum

de praticiens en rapport avec la population, comme pour les pharmaciens, ni à une distance minima entre deux cabinets.

Pour l'application de l'article 31, il a été jugé :

- que l'interdiction de s'établir dans le périmètre prévu ne joue que si le vétérinaire protégé continue à exercer personnellement au même lieu (201) ;

- que l'interdiction d'établissement s'applique dès lors qu'il y a eu remplacement, même si les formalités réglementaires prescrites en ce cas n'avaient pas été observées (202) ;

- et que le détournement de clientèle d'un vétérinaire décédé, de la part d'un ancien assistant et au détriment du fils du défunt, constituait une faute quasi-délictuelle justifiant une action en dommages-intérêts, notwithstanding la convention conclue avec la veuve et frappée de nullité (203). A cette occasion, la Cour de Cassation n'a pas retenu la violation du Code de déontologie, mais une faute civile.

Le projet de réforme du Code de déontologie en cours apporterait quelques aménagements à l'article 31, sans en modifier les dispositions principales. Il serait précisé notamment que les distances se calculent à vol d'oiseau. On peut se demander si, dans les grandes villes, la distance de 6 km n'est pas excessive : elle ne permet l'installation qu'en banlieue.

Articles 35 et 36 : Obligation de soins

« Article 35. - Sous réserve des règles déontologiques édictées précédemment et en dehors d'exceptions justifiées telles que : refus de paiement d'honoraires, injures graves, etc... le vétérinaire est moralement tenu de répondre, dans la limite de ses possibilités, à tout appel qui lui est adressé pour donner des soins à un animal malade.

Article 36. - Au cas où un vétérinaire est appelé par un nouveau client, il doit prévenir ce dernier qu'il lui faut réclamer et régler immédiatement la note d'honoraires de ou des vétérinaires qui l'ont précédé et se borner à donner les soins d'urgence tant que ce règlement n'a pas été effectué. »

Ces textes posent un principe : l'obligation de donner des soins, et y admettent une exception tendant à protéger les droits du vétérinaire précédent en cas de changement de la part du client. Mais il faut prévoir d'autres exceptions.

(201) Cons.d'Etat, 17 mai 1968, précité notes 34 et 59

(202) Cons.d'Etat, 20 déc.1968, Vernède, Gaz. Pal.1969-I-somm.p.28 (médecin)

(203) Cass.Civ.19 déc.1972, précité note 190

Obligation - Chez les vétérinaires, l'obligation de donner des soins est moins rigoureusement sanctionnée que chez les médecins. Pour ceux-ci, le refus de donner des soins peut donner lieu à des poursuites pénales (204). Aucun texte ne prévoit de sanction analogue pour les soins à donner aux animaux, c'est la raison pour laquelle l'article 35 ne parle que d'une obligation «**morale**».

Cependant cette obligation morale pourrait donner lieu à une action disciplinaire pour violation du Code de déontologie. Bien entendu, comme pour les médecins, il faudrait apprécier, d'après les circonstances, s'il y a eu refus volontaire, si le vétérinaire avait matériellement le temps d'intervenir, et s'il avait été informé de l'urgence de son intervention.

Il ne commettrait aucune faute, si le refus de soins émanait du propriétaire de l'animal (205).

Grève - Le problème du refus de soins ne peut manquer de se poser en cas de **grève** des vétérinaires.

Le droit de grève est inscrit dans la Constitution, et ne pourrait être limité que par une loi qui en organise les modalités : aucune disposition de ce genre n'est intervenue à l'égard des vétérinaires.

En pratique, en cas de grève, les vétérinaires ne manqueront pas de s'entendre pour laisser subsister ou pour établir un service d'urgence (206). C'est sans doute une précaution nécessaire pour que l'usage du droit de grève ne soit pas jugé abusif.

La jurisprudence relative au droit de grève concerne surtout le contrat de travail. Cependant il a existé des grèves dans les professions libérales, chez les médecins ou dans le personnel hospitalier. Dans tous ces cas, les intéressés ont pris les précautions nécessaires pour assurer les soins urgents, faute de quoi ils auraient pu commettre le délit d'abstention de porter secours, mais ce délit ne concerne pas les vétérinaires. Sous ces réserves, on admet que les modalités d'une grève ne peuvent constituer un abus de droit, dès lors qu'il n'existe pas de réglementation légale (207), et que la grève est licite, dès lors qu'elle tend à appuyer des revendications professionnelles (207 bis).

(204) Article 63 al.2 du Code pénal. Cf Cass.Crim.17 fev.1972, J.C.P.1973-2-17474 ; 16 mars 1972, Gaz. Pal. 1972-2-564

(205) Cpr pour un médecin : Cass.Crim.3 janv.1973, D.1973-220

(206) Voir les précautions prises lors de la grève des vétérinaires de la Vienne en 1972 Bull. mensuel du syndicat SNVF de décembre 1972.

(207) Cass.Soc.8 janv.1965, Bull.1965-IV-15, J.C.P.1965-2-14438 ; Lyon, 27 sept. 1972, Cah.prud'homm.1973-7

(207 bis) Cass.Crim.27 nov.1973, Bull.crim.1973-1087 ; Cass.Soc.27 fév.1974, Bull.1974-V-130

Exceptions prévues - La principale exception prévue à l'obligation de donner des soins concerne l'hypothèse où un confrère resterait créancier envers le même client pour des honoraires impayés, - et sous réserve des soins à donner d'urgence. .

Encore faudrait-il que le vétérinaire consulté en second lieu soit informé de la situation par le confrère créancier : en ce cas, le refus de soins (autres que d'urgence) s'impose à lui, sous peine de poursuites disciplinaires.

L'article 35 prévoit d'autres exceptions justifiées, telles que le refus de paiement des honoraires ou des injures graves de la part du client. Celle-ci pourra se heurter à une difficulté de preuve, s'il n'y a pas de témoins.

Mais la principale exception découlera, en pratique, des possibilités du vétérinaire, qui peut être surchargé de besogne. Si son cabinet est plein, il ne se déplacera aussitôt que si une urgence lui est signalée. Si la route est coupée par la neige, il aura un motif valable pour ne pas se rendre à domicile. Dans tous les cas de ce genre, la valeur de l'excuse soulèvera moins de difficultés que sa preuve .

Nature des soins - Quant à la nature des soins à donner, le vétérinaire est seul juge de leur appréciation. Son choix n'engage éventuellement que sa responsabilité civile.

Comme le médecin, le vétérinaire ne contracte aucune obligation de résultat, mais seulement une obligation de moyens : il doit seulement appliquer les traitements conformes aux données de la science. Par exemple, il ne commet aucune faute en utilisant un vaccin délivré par l'Institut Pasteur (208), ou en appliquant un traitement selon les règles ordinaires et avec les précautions nécessaires (209). Il commettrait une faute, s'il employait un médicament dont il ne connaît pas la composition, et dont la nocivité a entraîné la mort d'autres animaux (210). Mais il ne s'agirait encore que d'un cas de responsabilité civile. Autrement dit, l'inefficacité d'un traitement n'est pas équivalente au refus de donner des soins.

(208) Bourges, 1er mars 1965, Gaz. Pal. 1965-2-334

(209) Nancy, 18 juin 1912, Gaz.Pal.1912-2-185

(210) Cass.Req.24 juin 1925, Gaz. Pal.1925-2-584

Articles 38 à 43 : Appel d'un consultant

«Article 38. - Le propriétaire d'un animal peut demander en consultation un autre praticien. Le choix du consultant appartient au client. Néanmoins s'il n'est pas agréé par le vétérinaire traitant, ce dernier peut se retirer et ne doit à personne l'explication de son retrait.

Il appartient au vétérinaire traitant de prévenir le ou les consultants et de s'entendre avec eux sur le jour et l'heure de la consultation.

Article 39. - Le vétérinaire consultant ne doit jamais examiner le malade hors de la présence du vétérinaire traitant, à moins que celui-ci ne soit en retard de plus d'une demi-heure au rendez-vous fixé ou sauf entente entre eux.

Article 40. - Préalablement à l'examen de l'animal, le vétérinaire traitant et le consultant ont, en l'absence de tiers, un entretien au cours duquel le vétérinaire traitant met son confrère au courant de ses observations et interventions.

Le vétérinaire consultant a ensuite toute latitude pour procéder à l'examen du malade et s'entourer de tous renseignements utiles auprès du propriétaire, mais il ne doit donner à ce dernier aucune indication sur le diagnostic, ni prescrire de traitement avant d'avoir conféré avec le vétérinaire traitant.

Article 41. - Après la visite du malade, les deux praticiens se concertent hors de la portée des tiers devant lesquels ils ne doivent avoir aucune discussion.

Article 42. - Quand les deux vétérinaires se sont mis d'accord, l'exposé de la consultation est fait au propriétaire par le vétérinaire consultant. Cet exposé doit être très courtois pour le vétérinaire traitant.

Si le traitement doit être modifié, les changements sont présentés au propriétaire de telle sorte qu'il n'y puisse voir un désaveu de ce qui a été fait auparavant et encore moins un blâme indirect des prescriptions antérieures.

Article 43. - Le vétérinaire consultant ne doit revoir l'animal malade qu'appelé par le vétérinaire traitant ou en accord avec lui. »

Ces textes ne semblent avoir donné lieu à aucune poursuite disciplinaire. Même si l'article 41 fait un peu songer à Molière, il énonce une règle sage : ne pas dévoiler devant le client un désaccord, susceptible de déconsidérer la profession. Mais on imagine mal que la Chambre disci-

plinaire puisse être saisie dans une telle hypothèse, où les deux praticiens encourraient des poursuites communes.

Article 44 : Expertise

« Article 44. - Il est rappelé que dans les expertises ou contre-expertises, dans les examens contradictoires de viandes ou produits alimentaires, les experts ou contre-experts ne doivent pas commencer leurs opérations sans être munis d'un mandat délivré par le juge ou l'administration qui les a commis ou de la copie conforme du compromis les désignant en qualité d'arbitre.

Ils doivent convoquer par toute voie convenable confirmée par lettre recommandée, les vétérinaires intéressés dans le litige qui, de leur côté, ont l'obligation de fournir aux experts ou contre-experts tous renseignements utiles à l'accomplissement de leur mission.

Les vétérinaires experts des compagnies d'assurances mortalité du bétail ne doivent jamais examiner les animaux sans avoir prévenu le vétérinaire traitant du jour et de l'heure de leur visite sauf le cas où leur mission se limite à un contrôle des clauses statutaires : ils peuvent alors opérer seuls et leurs visites effectuées ils doivent informer de leur intervention le vétérinaire traitant.»

Les règles générales de l'expertise relèvent de la procédure civile. Leur violation est susceptible d'entraîner la nullité de l'expertise (211), ou même la responsabilité civile de l'expert (212). Mais ces problèmes ne relèvent pas de l'action disciplinaire.

Cependant l'article 44 y ajoute l'obligation pour l'expert de convoquer le vétérinaire intéressé. Cela va de soi, s'il s'agit d'un procès en responsabilité contre celui-ci, sinon l'expertise ne serait pas contradictoire, et serait frappée de nullité absolue (213).. Si l'action n'est pas dirigée contre un vétérinaire, l'obligation de le convoquer ne résulte que d'une bonne méthode d'information de l'expert.

Il résulte de ce texte que l'expert, en déposant un rapport défavorable au vétérinaire traitant, sans l'avoir préalablement invité à comparaître et à s'expliquer, pourrait commettre une faute disciplinaire

(211) Pour violation des droits de la défense : Cass.Com.3 juill.1972, Bull.1972-IV-204.

Cf les articles 273 à 284 du Nouveau Code de procédure civile.

(212) Paris, 30 mars 1965, Gaz.Pal. 10 décembre ; Cass.Com.5 fév.1968, Bull.-UV-43

(213) Cass.Civ.18 déc.1964, Bull.1965-II-207 ' 16 déc.1964, Bull.1964-II-603.

Cpr en l'absence de communication du rapport d'un laboratoire : Cass.Com. 18 mai 1966, Bull.1966-III-235

(sauf dans le cas prévu au 3e alinéa). L'hypothèse paraît assez théorique : les experts désignés connaissent généralement les obligations inhérentes à leur rôle et à leur mission.

Mais l'expert n'est pas tenu de convoquer le vétérinaire intéressé, même si celui-ci est partie à l'instance, à toutes ses opérations et vérifications ; il suffit qu'il lui en communique le résultat, par exemple celui d'analyses, pour lui permettre de le discuter éventuellement (214).

Article 45 : Associations

« Article 45. - Les vétérinaires et Docteurs-Vétérinaires inscrits au Tableau de l'Ordre peuvent s'associer pour l'exercice de leur activité professionnelle, à condition que les dispositions suivantes soient respectées :

1) Aucune association ne peut comprendre plus de cinq associés ;

2) Toute association ou société entre vétérinaires doit faire l'objet d'un contrat écrit qui respecte l'indépendance professionnelle de chacun d'eux.

Le contrat mentionnera obligatoirement :

a) ce qui est mis en commun ;

b) les droits et obligations de chaque associé ;

c) le siège de l'association ;

d) l'interdiction pour chacun des associés ou leurs ayants-droit de céder leurs droits dans l'association à une personne qui lui serait étrangère sans l'accord des associés ;

e) les conditions auxquelles chaque associé pourra à tout moment quitter l'association ;

f) la procédure pour le règlement des différends entre associés et pour la dissolution de l'association.

3) Est interdite toute disposition susceptible de donner à l'association le caractère d'un trust ou d'une coalition dirigée contre un confrère étranger à ladite association.

4) Les associations entre confrères résidant dans des localités différentes ne peuvent être réalisées que s'ils y exercent depuis trois ans au moins. En ce cas, les associés ne pourront changer le siège de leur cabinet, sans avoir obtenu l'autorisation du Conseil Régional intéressé.

(214) Cass.Civ. 27 mars 1969, Bull.1969-3-207

5) Les clauses professionnelles du contrat d'association doivent être communiquées au Conseil Régional qui vérifie leur conformité avec les principes du présent code et les stipulations ci-dessus énoncées.

Le contrat entrera en vigueur si dans les trois mois qui suivent la susdite communication les associés n'ont pas été avisés de l'opposition du Conseil Régional. »

Les avantages d'une association entre praticiens sont évidents, et expliquent que cette forme d'exercice de la profession se développe dans toutes les professions libérales:

- l'association permet de mettre en commun des connaissances qui peuvent être différentes, d'unir plusieurs spécialités;
- elle permet le remplacement, les absences nécessaires au repos et à la vie familiale, les vacances, bref une organisation du travail et des loisirs;
- elle réduit, par leur partage, les frais de personnel, de matériel, de documentation.

A ces avantages s'opposent, il est vrai, quelques inconvénients, qui peuvent résulter de l'individualisme, d'un conflit de tempéraments. Il est à peine besoin de préciser qu'une bonne association suppose l'harmonie entre ses membres.

Cependant, pendant longtemps, l'association a été vue d'un mauvais oeil dans les professions libérales, tant par le législateur que par les divers Ordres. Ce sont les besoins de la pratique qui ont entraîné une évolution favorable, dans les textes, dans les Codes de déontologie et dans la pratique.

Sociétés civiles professionnelles - Une loi du 29 novembre 1966 a prévu et réglementé la constitution de sociétés civiles professionnelles entre personnes physiques exerçant une même profession libérale en vue de l'exercice en commun.

Ces sociétés civiles - sans caractère commercial - ne peuvent être constituées qu'entre personnes jouissant du droit d'exercice à titre individuel (article 3, modifié par loi du 23 décembre 1972). Elles ne pourraient donc être constituées qu'entre praticiens inscrits au tableau de l'Ordre. Elles sont investies par la loi de la personnalité morale.

Mais la constitution de ces sociétés civiles est subordonnée, dans chaque profession, à la publication d'un règlement d'administration publique, qui précisera leurs conditions de constitution et de fonctionnement. Aucun décret n'ayant encore paru pour la profession de vétérinaire, la constitution d'une société civile professionnelle n'est pas actuellement autorisée.

Association - La possibilité pour des praticiens de s'associer en vue de l'exercice en commun d'une profession n'est pas nouvelle en

droit : elle résulte du Code civil qui, dans ses articles 1832 et suivants, régit le contrat de «société» ainsi défini :

«Contrat par lequel deux ou plusieurs personnes conviennent de mettre quelque chose en commun dans la vue de partager le bénéfice qui pourra en résulter».

Aux termes de l'article 1853 du même Code :

«Toute société doit avoir un objet licite, et être contractée pour l'intérêt commun des parties. Chaque associé doit y apporter ou de l'argent, ou d'autres biens, ou son industrie».

Et l'article 1842 définit comme une forme particulière de société **«le contrat par lequel plusieurs personnes s'associent, soit pour une entreprise désignée, soit pour l'exercice de quelque métier ou profession».**

On notera que le Code civil désigne un tel contrat par le mot «société», alors que l'usage tend à faire prévaloir le mot «association», par opposition aux sociétés commerciales.

Il n'est pas douteux que l'exercice en commun de la profession de vétérinaire ait un objet licite, puisque l'article 45 du Code de déontologie l'autorise.

La mise en commun peut porter principalement sur l'utilisation des titres des associés, mais aussi sur l'apport d'un cabinet, d'un matériel, d'une clientèle (existante ou à créer), ou même d'un apport en argent, par exemple de la part de celui qui entrera dans une société déjà existante. Quant au partage des bénéfices, il est de l'essence du contrat, qui en précisera les modalités : ce partage peut être inégal, en raison de l'inégalité des apports. Mais il implique aussi le partage des dépenses et charges, et éventuellement des pertes.

La loi du contrat - Dans le contrat de société ou d'association, comme dans tout contrat, c'est la convention qui fait la loi des parties, et cette convention est librement formée, sous la seule réserve de ne violer aucune disposition législative ou réglementaire.

C'est donc le contrat qui déterminera librement les droits et obligations des associés, dans les conditions générales du droit civil. Toutes clauses pourront y être insérées, dès lors qu'elles ne sont pas prohibées par la loi ou limitées par le Code de déontologie. Leur violation ne donnerait lieu qu'à une action civile en responsabilité contractuelle,

qui peut exister en l'absence de tout manquement aux règles de l'Ordre (215).

Il en résulte que le contrat contiendra deux sortes de clauses :

- celles qui ne sont pas prévues par le Code de déontologie, qui sont laissées à la seule initiative des parties, et dont la violation ne peut donner lieu à une action disciplinaire ;

- et les clauses régies par l'article 45 du Code de déontologie, soumises à des limitations obligatoires, et qu'on peut à ce titre considérer, pour notre étude, comme « essentielles » (216).

La distinction, on le verra, est importante quant au pouvoir de contrôle du Conseil Régional sur le contenu du contrat.

Règles imposées - L'article 45 du Code de déontologie prescrit, dans chaque contrat de société ou association, un certain nombre de règles, que les parties doivent respecter dans l'établissement du contrat. Le Code a donc pour effet de restreindre la liberté des contractants, et la violation de ses dispositions pourrait servir de fondement à une action disciplinaire.

Mais la clause prohibée par le Code de déontologie ne serait pas frappée de nullité par ce seul fait : il faudrait que le tribunal (de grande instance) en prononce la nullité, et statue sur les effets de cette annulation : si la clause est jugée substantielle (217), l'annulation pourrait frapper le contrat tout entier. Encore faudrait-il que l'un des associés prenne l'initiative de cette action. A moins qu'on ne reconnaisse au Conseil supérieur qualité pour agir en ce sens devant la juridiction civile, comme intéressé au respect des règles de l'Ordre (218).

Quant aux règles prévues par le Code de déontologie, elles ont la valeur d'un règlement administratif, pouvant donner lieu à un recours en Conseil d'Etat, si elles s'avéraient contraires à un texte de loi (219). Comme l'article 45 n'a fait l'objet d'aucun recours de ce genre,

(215) Cass.Civ. 17 oct. 1973, Bull. 1973-I-245

(216) Cons. d'Etat, 14 févr. 1969, précité note 11

(217) En vertu de l'article 1172 du Code civil, qui a donné lieu à une abondante jurisprudence.

(218) Le Conseil supérieur, seul doté de la personnalité civile (art. 4 du décret du 25 janv. 1963) a seul qualité pour agir au nom des intérêts moraux de la profession. Cf en ce sens : Trib. corr. Seine, 15 déc. 1956, D.1957-368, et pour l'Ordre des pharmaciens : Cass.Crim. 19 févr.1958, précité note 19. Mais la qualité pour agir en nullité au civil est douteuse.

(219) Cons. d'Etat, 14 févr.1969, précité note 44.

ses règles sont devenues impératives pour tous les membres de la profession. Il n'est donc plus possible d'y déroger dans les contrats actuels.

On signalera, au contraire, que le Code de déontologie des médecins a fait l'objet, sur certains points, d'une censure du Conseil d'Etat, pour des clauses jugées contraires à la liberté contractuelle, à laquelle il n'aurait pu déroger que dans l'intérêt général (220).

Détail des règles obligatoires - Examinons rapidement les diverses règles imposées dans tout contrat d'association entre vétérinaires.

1) Limitation du nombre des associés - Le nombre des membres d'une association est actuellement limité à 5. Un projet de réforme en cours le porterait à 8 pour l'exercice au même lieu, tout en le maintenant à 5 pour l'association à distance.

Le but évident de cette disposition est d'empêcher la formation de «trusts». D'un point de vue théorique, on peut se demander si le Conseil d'Etat, appelé à se prononcer sur cette limitation, ne l'aurait pas jugée contraire à la liberté contractuelle. Le chiffre, quel qu'il soit, sera toujours arbitraire, puisqu'il n'est imposé par aucune disposition d'ordre juridique ou économique (221), et on ne voit pas comment ce qui est conforme à la morale professionnelle jusqu'à 5 ou 8 membres pourrait devenir contraire à cette morale au-dessus de ce chiffre. Mais il est probable que la limitation aurait été jugée nécessaire, dans un intérêt général, pour éviter la possibilité d'accaparement de clientèle par des sociétés trop nombreuses.

En tous cas, la limitation s'impose aujourd'hui et son dépassement constituerait une faute passible de sanctions disciplinaires, probablement contre tous les associés. Mais la juridiction civile, si elle était appelée à se prononcer, pourrait peut être reconnaître la validité du contrat en droit civil, puisqu'il ne heurte aucune disposition générale, - à moins que la limitation prévue au Code de déontologie ne soit considérée comme d'ordre public.

(220) Cons. d'Etat, 14 févr. 1969, précité note 44 (assurance obligatoire, modalité de partage des honoraires).

(221) On pourrait songer à l'article 419 du Code pénal sanctionnant le délit de «coalition» mais l'intention de faire monter les prix, élément de ce délit, est peu concevable en la matière.

2) **Contrat écrit** - L'obligation d'un contrat écrit va de soi : elle est prescrite par l'article 1834 du Code civil pour la preuve, et on ne voit pas comment, en l'absence d'écrit, pourrâit être vérifiée la conformité des conditions du contrat avec les prescriptions du Code de déontologie.

Il en résulte :

- qu'un contrat verbal serait dénué d'existence, s'il était nié par un des intéressés, puisqu'on ne pourrâit le prouver contre lui ;
- que cependant une association purement verbale pourrâit recevoir application entre les associés tant qu'ils la respecteraient ; cette pratique pourrâit théoriquement donner lieu à des sanctions disciplinaires, mais comment apporter la preuve de son existence ?
- que toute clause occulte devrait être déclarée nulle, si elle était contraire aux règles de l'Ordre, - sous la même réserve.

Le Code précise, par ailleurs, que tout contrat d'association doit «**respecter l'indépendance professionnelle**» de chacun des associés. Il faut que les associés aient des droits égaux dans l'exercice de la profession, qu'aucun ne soit subordonné aux autres et ne puisse recevoir des ordres (sinon il n'y aurait plus association, mais contrat de travail), et que chacun conserve un droit personnel sur sa clientèle, sauf à en verser les profits dans la masse à partager. Mais la stipulation d'un partage inégal des bénéfices ne serait pas contraire à l'indépendance des associés.

3) **Contenu du contrat** - Le même texte prévoit les clauses obligatoires du contrat, qui sont :

- a) le siège de l'association, ce qui est important dans les associations à distance ;
- b) des précisions sur «**ce qui est mis en commun**» : cela peut s'entendre, d'une part des apports matériels (argent, mobilier, matériel, droit au bail du cabinet, etc), d'autre part de l'activité des associés, qui peut être totale ou partielle avec réserve d'une partie au profit de chacun. Il n'est pas exigé que tous ces éléments soient chiffrés, mais ils devront être évalués pour l'enregistrement ;
- c) l'interdiction de céder ses droits dans l'association sans l'accord des autres associés : cette règle est sage, car la personnalité de chacun joue un rôle important dans la bonne entente. On peut se demander toutefois en quoi cela concerne l'action disciplinaire : c'est sans doute la raison pour laquelle cette disposition est appelée à disparaître dans le projet de réforme du Code. Il n'en reste pas moins que l'accord des associés pourra toujours être exigé pour le cas de cession, au titre des conditions

dans lesquelles chaque associé pourra quitter l'association ;

d) enfin deux clauses qui exigent des observations particulières, et qui concernent :

- la durée du contrat et le droit de retrait de chaque associé ;
- la procédure du règlement des conflits entre associés.

4) **Durée de l'association** - Le projet de réforme de l'article 45 exigerait la mention de la durée du contrat, qui n'est pas prévue par le texte actuel. Mais que signifie la durée d'un contrat, dont chacun doit pouvoir se libérer quand il lui plaira ?

On a écrit, à ce sujet, qu'on ne saurait concevoir un contrat d'une durée illimitée. C'est confondre deux notions bien différentes : celle de contrat perpétuel, et celle de contrat à durée indéterminée. La conclusion de contrats sans durée déterminée est courante, dans le contrat de louage et dans le contrat de travail : en ce cas, le contrat dure tant qu'aucune des parties ne le dénonce, mais chacune des parties conserve le droit d'y mettre fin unilatéralement, sous la seule réserve d'un délai de préavis.

Dans une association entre vétérinaires, à quoi servirait de stipuler une durée ? S'il s'agissait d'une durée maxima, cela n'aurait guère de sens, puisqu'il serait toujours possible de proroger le contrat ou d'en conclure un autre. S'agirait-il, au contraire, d'une durée minima, obligatoire pour toutes les parties ? Une telle stipulation est prohibée par l'article 45 du Code de déontologie, qui impose de prévoir pour chacun des associés le droit de quitter l'association « **à tout moment** ». Le contrat ne pourrait supprimer ce droit, il ne pourrait qu'en préciser les conditions et les conséquences. Ce droit de retrait unilatéral s'oppose à la stipulation d'une durée obligatoire.

En pratique, la rupture peut intervenir de deux façons :

A - Ou bien l'un des associés cède sa part à un tiers: Ce droit ne peut être supprimé, mais il peut être limité, et tout spécialement subordonné à l'accord des autres associés. Il faudra donc subordonner ce droit à l'agrément nécessaire des autres associés sur la personne du cessionnaire, stipulation normale dans un contrat où l'**intuitus personae** joue un rôle important.

B - Ou bien l'un des associés se retire sans pourvoir à son remplacement, et reprend sa liberté. Ce droit doit lui être réservé « **à tout moment** », ce qui n'est pas exclusif de la stipulation d'un préavis

obligatoire. En ce cas, il faudra prévoir les modalités de rachat de la part de celui qui se retire, et éventuellement l'interdiction temporaire de se rétablir dans un rayon déterminé, soit dans les conditions de l'article 31, soit dans des conditions différentes, puisque l'article 31 est susceptible de dérogations conventionnelles.

Dans les deux hypothèses, la mention d'une durée du contrat serait inutile.

5) Procédure de règlement des conflits - Le contrat d'association peut prévoir la procédure de règlement des conflits entre associés, soit en cours du contrat, soit lors de la dissolution.

Cette procédure pourra se limiter à une attribution de compétence aux juridictions ordinaires, normalement au tribunal de grande instance du lieu de l'association.

Mais, en visant cette stipulation, le Code semble au moins recommander la prévision d'une juridiction d'arbitrage. A ce point de vue, on n'oubliera pas qu'en droit civil la clause dite «compromissoire», par laquelle les parties conviennent de s'en remettre à des arbitres désignés d'avance, est frappée de nullité (222).

Par contre, il n'est pas interdit de convenir d'un arbitrage obligatoire, selon des modalités prévues, notamment quant à la désignation des arbitres le moment venu (223). La validité de cette clause est cependant discutée.

Cette question nous paraît totalement étrangère au Code de déontologie. Nous laisserons donc à Me LAFARGE la responsabilité de sa suggestion, consistant à insérer dans le contrat d'association une clause compromissoire, frappée de nullité, mais susceptible d'être validée par un nouvel accord des parties en cas de survenance d'un conflit (224). Outre la difficulté d'obtenir ce nouvel accord en cas de litige, il n'est pas certain que la nullité de la clause compromissoire ne soit pas parfois d'ordre public en droit civil.

(222) En application de l'article 1006 du code de procédure civile. Cf. Cass.Civ. 2 décembre 1844, Bull. 1845-I-40. Notamment dans une société civile, cass.civ. 18 mai 1971, Bull. 1971-3-218, J.C.P. 1972-2-16974. Ou dans un règlement de copropriété, Cf. GIVROD & GIVERDON «*La copropriété*» No 546 et suiv.

(223) Les personnes ainsi désignées, investies d'un mandat contractuel, ne sont pas des «experts» (Cass.Com. 8 mai 1961, D.1961-454, 20 juil. 1965, Bull. 1965-3-420). La mission de désigner les arbitres peut être confiée à un tiers, notamment au président du Conseil régional, ou à un juge (qui n'est alors compétent qu'en vertu de cette attribution).

(224) Me Ph. LAFARGE, Chronique juridique dans la Revue Ordre, 3e trim.1974 p.38

Interdiction des trusts ou coalitions - Nous retrouvons la crainte d'un accaparement de clientèle par un groupe de vétérinaires. A cet effet :

- le nombre maximum des membres associés est limité, comme nous l'avons vu ;

- en outre, l'association ne doit pas être «**dirigée contre un confrère étranger à ladite association**». L'application de cette disposition sera difficile. En fait, toute association est de nature à nuire à celui qui n'en fait pas partie. Il faudra donc rechercher si l'association n'a pas pour but exclusif ou principal de nuire à un autre membre de la profession : ce sera pratiquement impossible à démontrer, compte tenu des avantages de l'association pour ses membres. Aussi est-il normal que cette disposition soit appelée à disparaître lors de la refonte de l'article 45.

Association à distance - Cette forme d'association, qui présente beaucoup moins d'intérêt, est néanmoins autorisée, sous réserve d'un délai d'exercice de trois ans pour chacun de ses membres. Il semble qu'on doive comprendre : trois ans au lieu d'exercice actuel. C'est d'ailleurs ce qui résulterait du projet de réforme, exigeant trois ans d'exercice «**dans leur cabinet**».

L'association à distance permettra les remplacements, l'aide mutuelle ; mais elle peut comporter aussi un partage des bénéfices, qui évitera la concurrence.

Le changement du siège du cabinet est alors soumis à autorisation préalable, car il est susceptible de perturber les conditions du contrat. On comprend mal qu'il ne soit pas subordonné surtout à l'accord de l'associé, à peine de rupture de l'association.

Communication du contrat - Les «**clauses professionnelles**» du contrat d'association doivent être communiquées à l'avance au Conseil régional, qui «**vérifie leur conformité**» avec les règles du Code de déontologie.

Il n'est donc pas nécessaire, en théorie, de communiquer le contrat entier, mais la communication préalable des clauses professionnelles est obligatoire. Le Conseil régional pourra proposer des modifications, mais seulement en ce qui concerne le respect du Code de déontologie : le contrôle des conventions privées, ne touchant pas à l'exercice de la profession, ne relève pas de ses attributions. Bien plus, le défaut de communication au Conseil régional n'entraîne pas

la nullité du contrat en droit civil (225).

Spécialement le Conseil régional ne pourrait pas censurer la clause relative au partage des bénéfices. Autrement dit, le rôle du Conseil régional doit se borner à contrôler les clauses dites « essentielles », prescrites par le Code de déontologie.

Même dans cette limite, on peut s'interroger sur le rôle exact du Conseil régional.

Il a été jugé pour l'Ordre des médecins que le droit de communication et de vérification du contrat ne confère à l'Ordre professionnel aucun droit d'approbation (226). Le Conseil devra donc se borner à dire si les clauses qui lui sont soumises sont ou non conformes au Code de déontologie. Mais dans l'affirmative, il s'agit bien d'une sorte d'approbation, qui s'opposerait ensuite à toute action disciplinaire pour un acte conforme aux clauses acceptées.

Par ailleurs, il faut bien convenir que le rôle du Conseil régional, en matière de contrôle des contrats d'association, est conçu de façon bien vague, et que le texte ne permet pas de résoudre les conflits éventuels. Voyons en effet les diverses positions que peut prendre le Conseil au reçu d'un contrat :

A - Il peut l'approuver expressément : en ce cas, le contrat peut entrer en vigueur au reçu de cet avis, qui n'exige aucune forme et peut résulter d'une simple lettre du président. Il n'est pas nécessaire alors d'attendre que trois mois se soient écoulés depuis la demande.

B - Il peut ne pas répondre : son silence pendant trois mois équivaut à une approbation. Il faut donc que la communication soit faite par lettre recommandée, pour bien fixer le point de départ du délai. Cette procédure d'approbation tacite aura l'avantage d'éviter une réunion du Conseil, si le président, au reçu du projet de contrat, n'y trouve rien d'anormal. Mais cela confère au président seul le pouvoir d'approuver tacitement un contrat, dont l'approbation expresse est réservée au Conseil entier.

Une autre conséquence du texte est d'imposer aux intéressés un délai d'attente de trois mois, pendant lequel le contrat d'association ne pourra pas être exécuté. Le Conseil d'Etat, à l'occasion du Code de

(225) Rouen, 1ère Ch. 25 avril 1974, Rev.Ordre, 4e trim.1974, d'après le «Concours médical».

(226) Cons. d'Etat, 3 juillet 1970, Gaz.Pal.1971-I-somm.52

déontologie des médecins qui contient un texte analogue, avait jugé ce délai d'attente illégal (227). Mais cette décision est devenue caduque, car la loi du 13 juillet 1972, réaménageant l'article 462 du Code de la santé publique, prévoit maintenant que l'approbation tacite des contrats est acquise à l'expiration d'un délai de six mois. Aucun texte de ce genre n'a régularisé la disposition du Code de déontologie à l'égard des vétérinaires ; mais il n'est pas sûr que le Conseil d'Etat, s'il était saisi de la question, juge encore le délai d'attente illégal : la volonté du législateur, qui s'est clairement manifestée à l'égard des médecins, serait sans doute étendue par analogie en faveur de la validité du délai d'attente.

C - Le Conseil régional peut proposer des modifications à certaines clauses. Le texte ne le dit pas, mais si on lui donne le droit de refuser son approbation, il faut bien lui reconnaître aussi le droit de dire ce qu'il désapprouve dans le projet qui lui est soumis.

Si les intéressés s'inclinent et modifient le contrat dans le sens demandé, il n'y aura plus de difficulté : le contrat se trouvera alors approuvé, sans qu'il soit nécessaire de prévoir un nouveau délai de trois mois.

Si les intéressés refusent de s'incliner, on se trouvera en présence d'un conflit.

D - Enfin le Conseil peut refuser son approbation en bloc. Dans ce cas, comme dans le précédent, un conflit est ouvert.

Conflit avec le Conseil régional - Or ce conflit, aucun texte ne le prévoit. Le Code de déontologie n'a institué en ce cas :

- ni une forme de rigueur pour la notification du refus d'approbation ;
- ni un délai de recours ;
- ni surtout une possibilité de recours contre la décision de refus.

Cependant il est impossible que la décision du Conseil régional soit, dans ce cas unique, à l'abri d'un recours, alors surtout que la question touche à la discipline de la profession et qu'elle est susceptible d'entraîner des sanctions disciplinaires.

(227) Cons.d'Etat, 14 février 1969, précité note 216 et note 219

Mais par ailleurs la possibilité d'un appel au Conseil supérieur est très douteuse : l'article 323 du Code rural n'a prévu l'appel qu'à l'égard des décisions de la Chambre disciplinaire (présidée par un magistrat), non contre les décisions du Conseil régional seul.

Cette lacune est donc très fâcheuse. A moins que le Conseil d'Etat n'admette un jour la recevabilité d'un tel appel sans texte, faudra-t-il obliger les intéressés à provoquer eux-mêmes l'action disciplinaire à leur encontre, en mettant en vigueur un contrat non approuvé ?

Il ne reste donc qu'une solution juridique : la décision du Conseil régional, rendue en dernier ressort, est susceptible d'un recours au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir. Mais, comme ce recours n'est pas suspensif, cela revient à suspendre la mise en vigueur du contrat pendant plusieurs années !

On aboutit donc à constater l'existence, tout à fait anormale, d'un pouvoir discrétionnaire du Conseil régional en cette matière. Une réforme de l'article 45 du Code de déontologie sur ce point nous paraît s'imposer.

Modifications au contrat - Malgré le silence du Code de déontologie, il faut logiquement admettre que toute modification au contrat initial, si elle intéresse l'application de l'article 45, doit être soumise à une approbation analogue du Conseil régional. Il en serait spécialement ainsi en cas de modification d'une des clauses approuvées par le Conseil.

La modification ne pourra donc entrer en vigueur qu'après approbation expresse, ou moyennant une approbation tacite par le silence conservé pendant trois mois après sa communication.

La mise en vigueur d'une nouvelle clause sans approbation pourrait donner ouverture à une action disciplinaire.

Article 46 : Démission

« Article 46. - Le vétérinaire qui cesse définitivement l'exercice de sa clientèle doit en informer le Président du Conseil Régional de l'Ordre par lettre recommandée avec accusé de réception, en désignant s'il y a lieu son successeur qui doit être habilité à exercer au titre de l'article 309 du Code Rural.

Sauf convention entre les parties, le vétérinaire remplacé à titre définitif perd, dès l'installation de son successeur, le droit d'exercer dans un rayon correspondant aux distances minimales fixées à l'article 31 pendant 30 ans. »

L'avis de démission prévu par ce texte peut viser trois hypothèses :

- soit celle d'une cessation définitive d'exercice de la profession ;
- soit seulement un changement de résidence en vue d'une réinstallation dans un autre ressort ;
- soit enfin une démission temporaire avec réserve du droit de réinscription future.

Dans tous les cas, l'intéressé sera radié du tableau. Toutefois le vétérinaire cessant d'exercer sa profession peut rester inscrit au tableau à titre honoraire : en ce cas, il pourra encore faire partie du Conseil régional, siéger à la Chambre de discipline et être désigné comme rapporteur dans une poursuite disciplinaire. Il semble que le refus de maintien au tableau D pourrait donner lieu à un recours, dans les mêmes conditions qu'un refus d'inscription.

L'avis à donner au Conseil en cas de démission a un double but :

- tout d'abord, informer le Conseil régional du changement de situation, provoquer éventuellement la radiation du tableau, et ouvrir la procédure prévue en cas de changement de résidence ;
- en second lieu, permettre un contrôle sur les conditions de la succession.

Succession - L'article 46 implique le droit, pour le vétérinaire démissionnaire, de choisir son successeur, qui devra évidemment remplir les conditions d'exercice de la profession. Nous verrons plus loin les conditions dans lesquelles peut intervenir une cession du cabinet.

Si le successeur remplit les conditions pour l'inscription au tableau, le Conseil régional ne pourra que ratifier cette désignation.

Mais, si le Conseil régional refuse d'agréer la successeur désigné, l'avis de démission restera-t-il valable, ou doit-on considérer qu'il était subordonné à cet agrément ? Il semble qu'en ce cas il faille laisser à l'intéressé au moins un délai pour proposer un autre successeur, et par suite le droit de reprendre sa démission, sauf à la renouveler ultérieurement.

Rétablissement - Il est logique que celui qui cède sa clientèle ne soit pas autorisé à faire concurrence à son successeur, en se rétablissant à proximité. Il en est ainsi, non seulement dans les professions

libérales, mais aussi en matière de vente d'un fonds de commerce.

Cependant, dans ce dernier cas, la loi laisse aux intéressés le soin d'insérer, dans le contrat de vente, une clause de non-rétablissement : à défaut, le rétablissement à proximité pourrait encore donner lieu à une action en dommages-intérêts pour concurrence déloyale (228), le cédant étant tenu à garantie des troubles personnels causés à l'acquéreur (229).

La jurisprudence déclare valables les clauses d'interdiction de rétablissement, pourvu qu'elles soient limitées à la fois dans le temps et dans l'espace (230). Sous cette réserve, les parties peuvent librement convenir de toutes modalités, étendre ou restreindre le droit de rétablissement, etc... Les infractions aux obligations ainsi prévues donnent lieu à des actions civiles pour violation des obligations contractuelles, mais ne constituent pas des infractions pénales.

Nous avons rappelé ces solutions classiques pour mieux marquer les différences qui existent avec le cas de succession dans un cabinet de vétérinaire :

1) Il n'est pas nécessaire d'insérer dans le contrat une interdiction de rétablissement, elle découle de l'article 46 du Code de déontologie, qui en impose les limites :

- dans le temps, à un délai de trente ans, ce qui peut paraître excessif (231) ;

- dans l'espace, à un rayon déterminé par l'article 31.

2) Mais ces prescriptions n'ont pour but que la protection des droits du successeur, elles ne sont que supplétives de la volonté des parties: Celles-ci peuvent donc y déroger:

- soit en réduisant ou en élargissant la distance d'interdiction;
- soit en limitant le rétablissement à certaines activités;
- soit en réduisant le temps d'interdiction;
- soit même en autorisant le cédant à se réinstaller sans aucune restriction d'espace ou de temps; cette convention exceptionnelle peut se justifier dans certains cas, par exemple en prévision d'une association à distance au bout de trois ans; elle s'accompagne alors d'une cession partielle de clientèle.

(228) Cass. Req. 31 oct. 1927, Gaz. Pal. 1927-2-943.

(229) En vertu de l'article 1625 du Code civil, Cass. Com. 17 oct. 1966, Bull. 1966-3-350. Mais le rétablissement ne constitue pas à lui seul une violation de l'obligation de garantie, Cass. Com. 16 juin 1969, Bull. 1969-IV-213, D. 1970-37.

(230) Cass. Req. 17 mai 1911, D.P. 1913-I-342.

(231) Le délai usuel, en matière de fonds de commerce, est de 5 ans. Cf. le délai de 5 ans prévu à l'article 64 à l'égard des anciens fonctionnaires.

3) L'interdiction de rétablissement prévue est personnelle au vétérinaire démissionnaire : elle ne s'étend pas aux membres de sa famille, - ce qui donne lieu, dans les ventes de fonds de commerce, à des difficultés bien connues (232).

4) Enfin le rétablissement en violation, soit de l'article 46, soit des engagements pris dans le contrat, serait passible de sanctions disciplinaires (233), la plus efficace consistant d'ailleurs dans un refus d'inscription au tableau.

Il ne faut pas perdre de vue enfin que l'établissement d'un vétérinaire dans un secteur quelconque est libre : les restrictions à ce droit, prévues à l'article 46, ne concernent que le rétablissement d'un vétérinaire ayant déjà exercé dans le secteur protégé. Elles dérivent d'une obligation de garantie envers le successeur, à laquelle le Code de déontologie ajoute une caution morale et disciplinaire. Elles sont, par suite, d'interprétation restrictive. Elles doivent cependant être complétées par les dispositions de l'article 31, limitant le droit de rétablissement des remplaçants.

Déroptions ultérieures - Qu'elles résultent de l'article 46 ou des clauses d'un contrat, les interdictions de rétablissement s'appliquent, en principe, pendant toute la durée prévue : celle-ci est irréductible sans nouvel accord des intéressés.

Mais, moyennant l'accord du successeur, une réduction ultérieure peut être convenue.

Plus délicate est la question de savoir si l'interdiction de rétablissement peut bénéficier au successeur du successeur, ou si elle disparaît lorsque son premier bénéficiaire cesse lui-même d'exercer.

On admet parfois, dans les ventes de fonds de commerce, que la garantie de non-rétablissement profite à tous les acquéreurs successifs (234). Mais la situation est bien différente : le droit de présentation à la clientèle, qui est la forme autorisée d'une cession, a un caractère personnel,

(232) Interdiction s'étendant à la fille mineure, cass.com.22 mars 1966, Bull.1966-III-138. Mais non à l'épouse, cass.com. 19mars 1968, Bull.1968-IV-101, Gaz. Pal.1968-2-5. Ni au gendre, cass.com. 21 février 1967, Bull.1967-III-77

(233) Ce qui n'empêcherait pas le successeur d'exercer aussi une action civile en dommages-intérêts pour violation de l'obligation convenue.

(234) Il faut alors que cela ait été stipulé à l'acte, sinon l'interdiction reste personnelle à l'égard du premier acquéreur, cass.com.15 oct.1968, Bull.1968-IV-238 Gaz.Pal.1968-2-395

il n'est pas attaché au cabinet qui n'a pas d'existence légale. On doit donc penser, par analogie avec ce qui a été admis à l'égard d'un remplaçant, que l'interdiction de rétablissement s'éteint lorsque son bénéficiaire cesse d'exercer lui-même au même lieu (235), sans pouvoir profiter aux successeurs en rang ultérieur.

Articles 47 à 49 : Honoraires

« Article 47. - Il est interdit aux vétérinaires de pratiquer directement ou par voie détournée la fixation de leurs honoraires au-dessous des tarifs minimaux établis par les organismes professionnels qualifiés. Le forfait pour l'efficacité d'un traitement est interdit en toutes circonstances.

Article 48. - Sont interdits :

1) tout versement, acceptation ou partage clandestin d'argent entre praticiens ;

2) tout partage d'honoraires entre un vétérinaire traitant et un vétérinaire consultant. Chacun d'eux doit présenter la note de ses honoraires personnels.

Article 49. - Le vétérinaire est toujours libre de ne pas réclamer d'honoraires à ses clients véritablement indigents. Il est autorisé à accorder la gratuité ou des conditions spéciales aux membres des professions médicales, à sa propre famille, à ses proches et à ses confrères.»

Le vétérinaire exerçant sa profession pour gagner sa vie, a droit à des honoraires qui correspondent à l'amortissement des frais engagés pour ses études et de ses frais professionnels, ainsi qu'à la rémunération des services rendus. Comme pour le médecin, le contrat passé avec le client est un contrat synallagmatique, qui comporte d'une part, l'obligation pour le praticien de donner des soins attentifs et conformes aux données de la science, d'autre part, en contrepartie, l'obligation pour le client de rémunérer le praticien par le paiement d'honoraires (236).

A défaut de paiement, le vétérinaire sera en droit de poursuivre le clien en paiement devant la juridiction civile, ou par toutes les voies de droit et spécialement par la procédure simplifiée des in-

(235) Cons. d'Etat. 27 mai 1968, Gaz. Pal. 1968-2-300. Cpr en ce sens, Trib. Foix, 31 mars 1948, J.C.P. 1948-2-4419.

(236) Cass. Ch. réunies, 13 mai 1963, Gaz. Pal. 1963-2-419, J.C.P. 1963-2-13267.

jonctions de payer (237).

Si ce principe ne souffre aucune difficulté, des problèmes se posent en pratique quant à la fixation du montant des honoraires. Les clients ont parfois tendance à les juger trop élevés, en considération du seul temps passé, oubliant le temps consacré aux études et à l'apprentissage du métier. Il n'est donc pas surprenant que certains Ordres, comme ceux des architectes ou des géomètres, établissent un barème, qui sera retenu par le tribunal à défaut de convention contraire (238).

Néanmoins de tels barèmes souffrent toujours des exceptions : soit que, pour des raisons personnelles, le praticien ait consenti un rabais, soit au contraire que des services exceptionnels justifient l'application d'un tarif plus élevé.

On voit, par exemple, chez les médecins ou les avocats, que le recours à un spécialiste réputé, à un avocat de grand renom, légitime l'application d'un prix plus élevé.

Dans les professions libérales, il est rarement possible d'instituer une taxation uniforme. Mais il est souhaitable de remédier à des abus possibles, de façon à faire respecter ce principe, posé par la Cour de Cassation à l'égard d'un chirurgien-dentiste mais susceptible de généralisation, que les honoraires doivent être fixés «avec tact et mesure» (239). Il n'est donc pas mauvais que le Code de déontologie consacre quelques dispositions à ce problème. Mais il importe de savoir si ces prescriptions constituent de simples recommandations, ou si elles sont impératives et passibles de sanctions disciplinaires.

Barème - L'article 47 laisse aux «organismes professionnels qualifiés», le soin d'établir un barème des honoraires. Cela revient à admettre que l'établissement de ce barème ne relève pas de l'Ordre, qui n'a pour mission que d'en contrôler l'application.

L'établissement du barème relève, en pratique, du Syndicat. Etabli par des praticiens, on ne sera pas surpris que ce barème tienne largement compte de la variété des circonstances (frais de déplacement,

(237) Décret du 28 août 1972. Requête au tribunal d'instance, quel que soit le chiffre de la demande Cf. «*La compétence des juridictions civiles*», Ann.L. avril 1973, No 235 et suivant.

(238) Toutefois, à défaut de référence expresse au barème dans le contrat, les juges ont un pouvoir souverain d'appréciation, cass.civ. 3 déc.1970, Bull.1970-3-483 (architecte)

(239) Cass.Civ. 18 juin 1970, Bull. 1970-1172. La formule figure à l'article 40 du code de déontologie des médecins.

supplément pour secteur d'accès difficile, appels ou consultations de nuit ou les jours fériés, etc).

Cependant le soin ainsi laissé aux organismes professionnels pose un problème difficile : l'adhésion au Syndicat n'est pas obligatoire. Le barème établi par un syndicat peut bien s'appliquer à ses membres, qui sont présumés y avoir adhéré ; mais est-il opposable aux autres membres de la profession, non adhérents à ce syndicat ?

La question est délicate, surtout à l'égard du tarif minimum, au-dessous duquel l'article 46 interdit de fixer les honoraires. Pour l'action civile en paiement, le juge conservera toujours un pouvoir d'appréciation, sans être tenu d'appliquer strictement un barème auquel le praticien intéressé n'aurait pas expressément adhéré (240). Mais du point de vue de l'action disciplinaire, on doit convenir qu'il subsiste là une marge d'incertitude regrettable. En pratique l'action disciplinaire ne sera engagée qu'en cas d'infraction flagrante, d'abus manifeste ou de pratique habituelle. Il est cependant regrettable qu'aucune procédure de conciliation ne soit prévue en cas de litige, comme chez les avocats avec l'arbitrage du bâtonnier. On peut penser qu'avant d'engager une poursuite pour un cas individuel, le président régional interviendrait officieusement pour proposer un tarif raisonnable.

Forfait - L'article 47 interdit en toute circonstance le «forfait pour l'efficacité d'un traitement», c'est-à-dire la convention selon laquelle la rémunération serait fonction des résultats obtenus. Une telle convention, qui peut favoriser les procédés de certains charlatans, est incompatible avec la considération de la profession, et donnerait lieu à poursuite disciplinaire.

Mais l'article 47 nous paraît devoir être interprété restrictivement, On peut envisager d'autres formes de forfaits, qui ne semblent pas prohibés par l'article 47, et non susceptibles de sanctions disciplinaires, par exemple ;

- Lorsqu'un traitement apparaît devoir être long et coûteux, le vétérinaire est-il autorisé à consentir un prix global ? Nous le pensons, pourvu que ce forfait ne soit pas fonction du résultat, car il s'agirait

(240) Les tribunaux s'en rapportent généralement au taux «en usage» dans la profession, ce qui revient souvent à appliquer le tarif syndical.

alors d'un forfait «pour l'efficacité d'un traitement».

- Si un animal est atteint d'une maladie grave, et que son propriétaire hésite à le faire soigner par crainte du coût élevé des soins, le vétérinaire nous paraît pouvoir lui proposer un tarif forfaitaire, sans garantie des résultats ;

- Nous ne voyons pas ce qui pourrait s'opposer à l'application d'un tarif forfaitaire pour l'ensemble d'une opération chirurgicale avec tous ses accessoires (hospitalisation, médicaments, etc) ;

- La vaccination d'un troupeau est couramment rémunérée par un forfait à la tête de bétail.

Autrement dit, compte tenu de diverses circonstances qui peuvent justifier l'application d'un tarif forfaitaire, l'article 47 ne nous paraît prohiber que la rémunération **aléatoire**, subordonnée à l'efficacité du traitement ou à la survie de l'animal.

On pourra, en cette matière, s'inspirer des prescriptions du Code de déontologie des médecins (art.42) qui, tout en prohibant le forfait en général, l'admet dans certains cas (accouchement, opération chirurgicale, cure, etc.).

Tarif minimum - L'article 47 interdit de fixer les honoraires au-dessous des tarifs minimaux, soit directement, soit même indirectement par voie de ristournes ou autres avantages.

Cette disposition, qui peut surprendre, a pour but d'empêcher la concurrence par voie de rabais. En ce cas, la plainte n'émanera évidemment pas du client, mais des confrères lésés par ce procédé.

Nous avons dit que l'article 21 prohibe la sollicitation de la clientèle par promesse de rabais ou d'avantages pécuniaires : il s'agit ici des rabais consentis au moment du paiement, après le traitement de l'animal.

Cette interdiction des rabais, dont le principe est justifié, serait pratiquement inapplicable sans exceptions. L'article 49 en prévoit quelques-unes, mais cette liste nous semble encore trop restrictive. Peut-être aurait-il été préférable de s'inspirer du Code de déontologie des médecins, qui laisse le praticien libre de donner ses soins, même gratuitement, «**quand sa conscience le lui commande**», pourvu que ce ne soit pas dans un «**intérêt de concurrence**» (art.41).

Indépendamment des hypothèses où un forfait (comportant rabais sur le tarif à l'acte) nous a paru acceptable, on peut imaginer des

circonstances où le vétérinaire serait moralement tenu de consentir une réduction :

- puisqu'il peut donner gratuitement des soins à un animal dont le propriétaire est «**indigent**», peut-on lui interdire de consentir un prix favorable à un client qui, sans être indigent, dispose de ressources trop modestes pour supporter la dépense d'un traitement coûteux ? La définition de l'indigent est trop restrictive ;

- ce n'est pas faire acte de concurrence que de consentir un tarif bienveillant à un vieux client fidèle, au propriétaire de plusieurs animaux ;

- l'autorisation concernant les «**proches**» doit-elle être subordonnée à l'existence d'un lien de parenté ou d'alliance ?

Sous ces réserves, il n'est pas douteux que la pratique - surtout habituelle - d'un tarif inférieur au barème soit passible de sanctions disciplinaires.

Dépassement du tarif - Il n'est pas interdit de demander des honoraires supérieurs au barème, compte tenu de la difficulté de certains soins, du temps qu'ils prendront, de la spécialité du praticien, etc... Tout ce qu'on peut recommander, en ce cas, c'est de ne pas exagérer, et aussi d'avertir à l'avance le client du montant anormal des honoraires, justifié «**tant par la nature des travaux exécutés que par la notoriété professionnelle du praticien**» (241).

La plainte, en ce cas, émanera du client, mais il ne semble pas - sauf abus caractérisés - qu'elle puisse donner lieu à poursuite disciplinaire, en l'absence de prescription dans le Code de déontologie. La pratique de tarifs plus élevés est d'ailleurs courante dans d'autres professions libérales.

Partage d'honoraires - L'article 49 interdit sous toutes ses formes le partage d'honoraires entre praticiens. Ce procédé, connu sous le nom de «dichotomie», est également proscrit par le Code de déontologie des médecins (art.44), où il est qualifié de faute professionnelle **grave**. Il en est de même dans le Code de déontologie des chirurgiens-dentistes (art.36) ou d'autres professions.

Il s'agit donc d'un procédé universellement condamné,

(241) Cass.Civ. 18 juin 1970, Bull.1970-I-172, précité note 239 (dentiste)

et on peut penser qu'il serait considéré, chez les vétérinaires aussi, comme une faute grave. En tous cas, l'infraction donnerait lieu à poursuite disciplinaire.

On peut être surpris, par contre, que l'article 49 ne prohibe ce procédé qu'entre praticiens, au nombre desquels il semble qu'on doive comprendre notamment les pharmaciens (242). Mais que dire du partage avec un tiers non praticien, sous forme de ristourne pour avoir procuré un client ? Ce procédé est condamné formellement dans les autres professions libérales, avec juste raison. N'en serait-il pas de même chez les vétérinaires ?

Nous pensons que ce procédé tomberait dans le cadre d'une action disciplinaire, soit en vertu de l'article 21 du Code de déontologie, soit au moins en vertu de l'article 2 comme agissement de nature à déconsidérer la profession. Mais il aurait été préférable de le préciser, s'agissant d'un procédé bien connu, et généralement considéré comme répréhensible.

Une forme particulière de partage a été considérée comme fautive entre deux médecins : l'un d'eux, disposant d'un appareil électroradiographique, l'avait mis à la disposition de l'autre moyennant 50 % des recettes de radiographies (243). Pour éviter de tomber sous le coup de la prohibition, il aurait dû louer l'appareil moyennant un tarif fixe. On peut penser qu'une semblable hypothèse constituerait également une faute entre vétérinaires.

Il faut noter, en tous cas, qu'en interdisant le partage, le Code permet d'appliquer une sanction aux deux copartageants, qui doivent logiquement être poursuivis ensemble. La Chambre de discipline appréciera seulement la gravité de l'infraction à l'égard de chacun d'eux.

(242) Cf supra l'article 20, prohibant le compérage

(243) Cons. d'Etat, 5 mai 1967, *Gazet de la Contrie*, *Gaz.Pal.*1968-I-127

Section 4

LES LACUNES DU CODE DE DÉONTOLOGIE

L'examen des principales dispositions du Code de déontologie a permis de constater, à côté de la grande minutie de certains détails, quelques lacunes qu'il nous a paru utile de signaler.

Les principales portent sur cinq points.

I - Les contrats - L'article 45 du Code de déontologie prévoit la communication obligatoire au Conseil régional de tout contrat d'association entre vétérinaires. C'est le seul contrat relatif à l'exercice de la profession dont la communication soit imposée.

On peut penser cependant que cette communication pourrait ou devrait être étendue à d'autres contrats.

1) Salariés - S'il a une clientèle importante le vétérinaire peut être amené à embaucher des salariés : secrétaire pour le travail de bureau, préposés aux soins à donner aux animaux sains en cas de garderie ou de pension, assistant chargé des besognes matérielles. Actuellement ces contrats sont entièrement libres du point de vue de la discipline professionnelle, et ne relèvent, entre les contractants, que de la réglementation du contrat de travail.

Il serait sans doute utile que le Code de déontologie précise certaines conditions de ces contrats, et spécialement la nature des travaux qui peuvent être confiés à des personnes non qualifiées pour l'exercice de la profession.

Les seules dispositions qui figurent dans le Code sont : l'article 20, qui interdit les «**manœuvres**» destinées à favoriser les empiriques et tout compérage, et l'article 23 qui interdit au vétérinaire de se faire aider ou remplacer «**dans sa clientèle**» par une personne non habilitée à exercer ces activités. Ces dispositions sont insuffisantes : les «**manœuvres**» supposent une intention de fraude, et l'interdiction de l'aide ne concerne que les actes de la profession. Aucun texte ne prohibe l'emploi de salariés pour les besognes inférieures, n'impliquant aucune connaissance de la médecine vétérinaire, mais la définition de ces besognes pourrait être utilement précisée. Le contrôle des contrats de travail des salariés pourrait être utile à ce point de vue.

2) **Autres contrats** - L'interdiction de la médecine vétérinaire foraine (art.30) suppose que le vétérinaire dispose d'un cabinet. Mais il n'existe aucune disposition expresse visant l'exigence d'un cabinet. Cette lacune devrait être comblée, et on pourrait logiquement exiger que le vétérinaire soit tenu de communiquer au Conseil régional :

- au moins la justification du titre en vertu duquel il dispose d'un local professionnel (propriété ou location) ;
- et peut-être les contrats d'achat de matériel, surtout s'il s'agit d'achats à crédit.

Cette obligation est prévue pour les médecins et chirurgiens-dentistes par l'article L 462 du Code de la santé publique :

«Les médecins, les chirurgiens-dentistes, les personnes qui demandent leur inscription au tableau de l'Ordre des médecins ou des chirurgiens-dentistes, devront communiquer au Conseil de l'Ordre intéressé les contrats ayant pour objet l'exercice de leur profession, et, s'ils ne sont pas propriétaires de leur matériel et du local dans lequel ils exercent ou exerceront leur profession, les contrats leur permettant l'usage du matériel et du local».

Aucune disposition de ce genre n'a été prévue à l'égard des vétérinaires. La disposition d'un cabinet conditionne cependant l'exercice de la profession.

A défaut de communication obligatoire des contrats, on devrait prévoir au moins un droit de visite de l'installation par les membres du Conseil de l'Ordre, comme cela se pratique chez les avocats.

II - Cabinet - L'article 15 du Code de déontologie des médecins prévoit l'obligation de disposer de «**l'usage régulier d'une installation et des moyens techniques nécessaires**». L'article 62 du Code de déontologie des chirurgiens-dentistes est plus précis encore, et exige que le praticien justifie, non seulement de la disposition d'un cabinet, mais encore «**du droit à la jouissance en vertu de titres réguliers d'un local professionnel, d'un mobilier meublant, d'un matériel technique suffisant**».

Aucune disposition de ce genre n'est prévue à l'égard des vétérinaires. On dira sans doute que cela va de soi, et que cela découle implicitement de l'article 22 du Code de déontologie ; mais les limitations prévues par ce texte ne confèrent au Conseil régional aucun droit de contrôle.

Il ne s'agit évidemment pas de se montrer trop exigeant sur les conditions d'installations des jeunes praticiens, mais un minimum est nécessaire à l'exercice de la profession.

III - Pouvoirs du Conseil Régional - Beaucoup plus grave nous paraît l'absence dans le Code de toute organisation d'un recours contre les décisions du Conseil régional, spécialement :

- à l'égard des refus d'autorisation d'installer un cabinet secondaire ;
- à l'égard des refus d'approbation d'un contrat d'association.
- Cette lacune confère au Conseil régional un pouvoir discrétionnaire tout à fait anormal.

L'appel n'est prévu que contre les décisions de la Chambre disciplinaire (dont la composition est un peu différente). Il serait très souhaitable que les décisions du Conseil régional seul, en matière d'autorisations ou approbations, puisse faire l'objet d'un recours, par exemple d'un appel au Conseil supérieur. Le recours au Conseil d'Etat, en ces matières, est purement illusoire, vu la lenteur de la procédure devant cette haute juridiction.

IV - Honoraires - Nous avons signalé, à propos des honoraires, quelques modifications au Code de déontologie qui peuvent paraître souhaitables.

On comprend que l'Ordre préfère s'abstenir de fixer un barème, qui devrait comprendre de multiples variantes, et laisser ce soin aux «**organismes professionnels qualifiés**». Mais il se prive ainsi de

tout contrôle sur les barèmes en vigueur, qu'il serait peut-être utile d'unifier.

En cette matière, l'action disciplinaire ne peut concerner que l'hypothèse de pratique de prix inférieurs aux «**tarifs minimaux**», et ce dans un but de concurrence.

Deux modifications nous semblent souhaitables :

1) Il serait conforme aux règles générales des professions libérales que le Code de déontologie des vétérinaires soit complété par une disposition prohibant expressément les remises ou ristournes sur les honoraires au profit de personnes autres que les praticiens. L'article 19 du Code de déontologie des médecins interdit «**toute commission à quelque personne que ce soit**». L'article 27 du Code de déontologie des chirurgiens-dentistes reproduit cette formule, et y ajoute l'interdiction de «**tout versement, acceptation ou partage clan-destin d'argent**», non seulement entre praticiens, mais aussi avec «**d'autres personnes**». L'adjonction d'une formule de ce genre éviterait toute discussion en cas de poursuite disciplinaire, et spécialement toute controverse sur la définition du «compérage».

2) Inversement, nous avons dit qu'il faudrait assouplir la règle interdisant toute réduction des honoraires au-dessous du tarif minimum, sauf dans des cas trop limitativement énumérés par l'article 49. En dehors des rabais faits dans un but de concurrence, qui doivent rester prohibés, une plus grande liberté devrait être laissée, comme chez les médecins, à la conscience du praticien. La remise des honoraires n'est autorisée qu'au profit des «**indigents**», mais il existe des personnes aux ressources très modestes qui ne répondent pas à la définition de l'indigent. Il est fâcheux qu'un vétérinaire ne puisse parfois céder à son bon coeur, sans risquer d'être poursuivi pour un geste de générosité.

V - Assurance de responsabilité civile - Dans l'exercice de sa profession, le vétérinaire est susceptible d'encourir une responsabilité civile, non seulement du fait de ses erreurs personnelles, mais encore de celles de son remplaçant, de son assistant ou de ses préposés. Cette responsabilité civile, qui se traduit par l'allocation d'indemnités au profit de la victime, est normalement couverte par une assurance de responsabilité professionnelle. Mais cette assurance ne constitue actuellement qu'une précaution à recommander au praticien, elle ne fait l'objet d'aucune obligation.

Certes, la responsabilité civile du vétérinaire ne donne généralement pas lieu à des risques aussi importants en valeur que celles des médecins ou chirurgiens ou des architectes. Mais elle peut, dans certains cas, s'avérer très onéreuse, et dépasser éventuellement la solvabilité du praticien imprévoyant.

Cependant l'assurance obligatoire tend à se répandre dans le monde professionnel. Non seulement l'assurance est obligatoire pour tout propriétaire d'une voiture automobile, mais elle l'est aussi, depuis peu d'années, pour les agents immobiliers, les gérants d'immeubles ou administrateurs de biens, les syndicats d'immeubles en copropriété (244). Depuis qu'ils remplissent les fonctions autrefois dévolues à l'avoué, elle s'impose aux avocats (245).

Nous suggérons qu'on soumette aux intéressés l'opportunité d'établir une assurance obligatoire de responsabilité civile à l'égard des vétérinaires, comme d'ailleurs des médecins, chirurgiens et autres professions médicales.

Une charge de plus, dira-t-on : mais, selon une formule bien connue, l'assurance n'est chère qu'avant le sinistre. Et dans la fièvre de la vie actuelle, dans les conditions de surmenage auxquelles sont soumis la plupart des praticiens, qui peut se vanter d'être à l'abri d'une erreur, d'un accident professionnel ?

Un problème plus délicat est de savoir si une telle obligation pourrait être prévue par le Code de déontologie : le Conseil d'Etat n'y verrait-il pas une atteinte à la liberté individuelle ? Chaque fois qu'une assurance a été déclarée obligatoire, ce fut en vertu d'une loi. Cependant la Fédération des agents immobiliers avait imposé à ses membres une assurance de responsabilité obligatoire, avant que l'article 49 du décret du 20 juillet 1972 n'étende cette obligation à l'ensemble de la profession. Ce Conseil supérieur serait peut-être bien inspiré, en prenant cette initiative, qui serait probablement le point de départ d'une généralisation législative ou réglementaire.

(244) Loi du 2 janvier 1970, article 3. Cf « *Guide de l'agent immobilier* », Ann.L.1973 No 70 et 601 ; « *Guide de l'administrateur de biens* », Ann.L.1974, No 59 et 940 ; « *Le syndic de l'immeuble en copropriété* », Ann.L.janvier/février 1976

(245) Loi No 71-1130 du 31 décembre 1971 art. 27

Section 5

CESSION DE CABINET OU DE CLIENTELE

Le Code de déontologie ne consacre qu'un seul article (l'article 46) au problème de la cession par un vétérinaire de son cabinet ou de sa clientèle à un «successeur». Encore ne s'agit-il que de réglementer, à défaut d'accord contraire des parties, l'interdiction de rétablissement du cédant.

On peut expliquer cette lacune par le fait que juridiquement, un tel contrat n'est pas valable. Mais ce n'est qu'une fiction : en pratique, les cabinets ou les clientèles des professions libérales se cèdent, il ne s'agit que d'y mettre les formes.

Mais ces difficultés ne concernent que le droit civil et les relations des parties. Du point de vue disciplinaire, l'Ordre peut estimer qu'il n'a pas à s'immiscer dans les conditions et modalités de la cession. Même si un contrat devait être déclaré nul par le tribunal de grande instance, aucune sanction disciplinaire ne pourrait être encourue de ce fait, et il n'est probablement pas nécessaire qu'elle puisse l'être : c'est un problème de pur droit civil. Bien plus, l'annulation du contrat resterait sans influence sur la démission du cédant, ou sur le droit du successeur à l'inscription au tableau.

Nous ne consacrerons donc à ce problème que de brefs commentaires, en vue de rechercher principalement dans quelle mesure une intervention du Conseil régional resterait, malgré tout, possible ou souhaitable.

Nullité de la cession - Alors que tout commerçant peut vendre son fonds de commerce, et se voit garantir en ce cas une protection légale, une jurisprudence traditionnelle déclare nulle la cession de son cabinet par une personne exerçant une profession libérale (246).

Cette nullité s'applique au cas de simple cession de clientèle (247).

La raison en est qu'à la différence d'une clientèle commerciale, celle qui s'attache au cabinet du médecin, de l'avocat, etc... a un caractère personnel : elle tient aux qualités professionnelles du praticien, et n'a donc pas de valeur patrimoniale. Autrement dit, le contrat est nul, parce que le cédant n'a rien à vendre, il ne cède que du vent.

Chacun sait qu'il n'en est rien : même si elle est attachée aux qualités professionnelles du praticien (ce qui n'est pas rare non plus pour le commerçant ou pour l'artisan), la clientèle a bien une valeur, puisqu'elle assure un revenu, et que ce revenu profitera en grande partie au successeur. Celui-ci profitera, non seulement du renom de son prédécesseur, mais aussi d'un emplacement favorable, parfois d'une exclusivité de fait dans un certain rayon, en tous cas de l'habitude prise par les clients de s'adresser au cabinet ou d'y faire appel. Et qu'est-ce qu'une clientèle, sinon un ensemble inorganisé et souvent mouvant de personnes qui ont pris l'habitude, sans y être tenues, de se servir en un lieu déterminé ?

Nous allons voir que, pour déjouer cette position trop absolue de la jurisprudence, la pratique a imaginé des moyens licites de réaliser la cession : il suffit d'y mettre les formes, c'est-à-dire d'y ajouter un peu d'hypocrisie.

Il n'en reste pas moins que, sous une forme directe, la cession de cabinet ou de clientèle est frappée de nullité. Sans doute cette nullité ne sera pas prononcée d'office, il faudra que l'une des parties la demande (248), - et l'on voit déjà combien cette nullité est, en fait, relative. Mais le successeur n'est pas à l'abri d'un changement d'humeur du cédant, qui userait de ce moyen pour reprendre une place regrettée.

Que ferait, en ce cas, la Chambre de discipline ?

(246) Jurisprudence constante. En dernier lieu, Cass. 13 mars 1973, Gaz.Pal.1973-I-somm.120 (médecin). Cpr Cass.Civ.23 janv.1968, Bull.1968-I-23, J.C.P.1968-2-15433

(247) Cass.Civ.17 oct.1951,D.1953-145 (architecte)

(248) La nullité est d'ordre public (cf pour un cabinet d'expert-comptable, cass.civ. 28 févr. 1967, Bull.1967-I-61). Mais en fait, si les intéressés ne l'invoquent pas, qui pourra la provoquer, puisque le contrat n'est pas communiqué ?

Elle n'aurait pas à s'inquiéter de la nullité civile du contrat, et ne pourrait la prononcer (249). Mais elle sanctionnerait certainement le rétablissement du cédant, contraire aux engagements qu'il avait pris, et surtout aux prescriptions de l'article 46. Privé de tout droit de rétablissement dans un rayon de 30 km, le cédant n'aurait aucun intérêt à provoquer la nullité du contrat. C'est ainsi que l'Ordre, intervenant par un détour, favoriserait le maintien du contrat...annulé par le tribunal.

Bien plus, il n'est pas exclu que le Conseil régional refuse de réinscrire le cédant au tableau, puisque cette réinscription serait contraire aux prescriptions de l'article 46 du Code de déontologie, et cela constituerait un motif de refus valable.

On voit comment le droit civil et le droit disciplinaire, loin de coïncider sur ce point, sont en opposition : l'Ordre peut faire échec à la décision judiciaire !

Droit de présentation - Malgré les nombreuses critiques dont elle a fait et continue à faire l'objet, la jurisprudence persiste à établir une distinction entre la cession, qui est nulle, et un élément «monnayable» qui peut être valablement constitué par :

- l'engagement de présentation du successeur à la clientèle ;
- et l'engagement corrélatif de ne pas exercer la profession dans un rayon et un temps déterminés.

- Cette distinction est artificielle, comme l'avait déjà souligné autrefois la Cour d'appel de Paris (250). Mais elle a été imposée par la Cour de Cassation (251) et les Cours d'appel l'ont adoptée (252).

Sous cette forme, le droit de présentation a été largement reconnu «monnayable» pour des cabinets de chirurgien-dentiste (253), de médecin (254), de vétérinaire (255), d'architecte (256), etc...

Cela entraîne le droit pour le cessionnaire de se dire et de se

(249) Cass.Civ. 18 avril 1961, Bull.1961-I-165, Gaz.Pal.1961-2-197 (médecin)

(250) Paris, 10 mars 1911 *D.P.* 1911-2-332

(251) Civ. 17 oct.1951, précité note 247, 29 avril 1954, *J.C.P.* 1954-2-8249

(252) Colmar, 16 déc.1957, Gaz.Pal.1958-I- 103; Rennes, 20 nov.1964, Gaz.Pal.1965-I-156 ; Paris, 25 janvier 1969, Gaz.Pal. 16 mai 1969

(253) Cass.Civ. 7 mars 1956, Bull.1956-I-96, Gaz.Pal.1956-I-418 ; 9 nov. 1959, Bull. 1959-I-387, Gaz.Pal. 1960-I-45, 4 juillet 1963, *D.*1964-50

(254) Rouen, 29 oct. 1957, Gaz.Pal.1958-I-11, Paris, 14 janv. 1963, Gaz.Pal.1963-I-454 ; 25 janv. 1969, Gaz.Pal.16 mai, note 252

(255) Trib. Lille, 12 mars 1957, *J.C.P.* 1958-2-10433

(256) Cass.Civ. 9 mai 1961, Gaz.Pal.1961-I-423. Cf LIET-VEAUX, «*La cession des cabinets d'architecte*», Centre inform. du bâtiment, sept. 1961

présenter auprès de la clientèle comme le successeur du cédant (257).

Mais il découle de cette distinction quelques nuances non négligeables :

- le contrat serait nul, s'il ne parlait pas de l'engagement de présentation à la clientèle (258) ;

- et il faut éviter de parler dans l'acte de «cession de cabinet», toutefois cette «erreur» a été jugée sans portée, lorsqu'elle émanait de la veuve (259) ou des héritiers (260), dès lors que l'engagement de présentation figurait à l'acte. Mais en ce cas de cession entre fils, il faudra se montrer prudent.

Droit des héritiers - Normalement la présentation à la clientèle ne peut être faite que par le praticien connu de cette clientèle, et qui lui est attachée. Cela entraînerait perte du droit de présentation en cas de décès. Mais la jurisprudence s'est montrée ici plus large : elle permet à la veuve ou aux héritiers de monnayer, auprès d'un successeur, un ensemble comportant la transmission des dossiers en cours, la liste des clients, l'autorisation de conserver le numéro de téléphone, tous éléments de nature à «aider et favoriser» l'installation du successeur (261) - avec éventuellement le droit au bail -, pourvu que figure toujours dans l'acte l'engagement de présentation qu'on reconnaît aux ayants-droit.

La fiction est totale, et on ne voit plus ce qui distingue, en fait, une cession de cabinet ou de clientèle du droit «monnayable» constituée par ces éléments. Comme le disait M. le professeur LIET-VEAUX :

«Au lieu d'apparaître, sous le vocable de droit de présentation, comme la rémunération d'un service rendu par les cédants, la reprise d'un cabinet apparaît comme la juste rémunération des avantages recueillis par le cessionnaire» (262).

Éléments matériels - L'obligation de présenter le successeur à la clientèle, avec interdiction de se rétablir, peut comporter valablement - et comporte presque toujours - la cession d'éléments matériels : instruments de travail, appareils, matériel de bureau, mobilier, automobile, etc... La cession du téléphone est, en principe, interdite, mais l'administration

(257) Cass.Civ. 9 mai 1961, précité note 256

(258) Cass.Civ. 6 févr. 1962, Bull. 1962-I-74, 23 janv. 1968, précité note 246

(259) Cass.Civ. 23 janvier 1961, Bull. 1961-I-45

(260) Cass.Civ. 17 mai 1961, Bull. 1961-I-204, Gaz.Pal. 1961-2-213

(261) Cass.Civ. 9 mai 1961, Gaz.Pal. 1961-I-423, précité note 256

(262) LIET-VEAUX, précité note 256

reconnaît au successeur le droit de conserver le même numéro d'appel, avec l'accord du cédant.

Tout cela est évidemment monnayable, et peut faire partie d'un prix global avec l'obligation de présentation, les dossiers et la liste des clients. Ajoutons-y, dans une cession entre vifs, l'interdiction de rétablissement ou de concurrence, qui a aussi une valeur patrimoniale.

On voit que tous les éléments d'une cession de cabinet sont réunis, et que cette cession est pratiquement possible... à condition de ne pas l'appeler de ce nom.

Droit au bail - Si le cédant était locataire de son local professionnel, il pourra également céder son droit au bail, mais à la condition que ce bail soit cessible.

Sur ce point, il existe une grande différence entre la cession d'un bail commercial lors de la vente d'un fonds de commerce et la cession d'un bail de locaux professionnels. Dans le premier cas, l'article 35-1 du décret du 30 septembre 1953, contenant le statut de la «propriété commerciale», frappe de nullité les clauses interdisant la cession du droit au bail au successeur dans le fonds (263). En droit civil, il n'existe aucune disposition de ce genre : si la cession reste libre en l'absence de clause contraire (264), ce droit peut être considérablement réduit ou même totalement supprimé par une clause limitative ou prohibitive figurant dans le bail. En ce cas, il faudra obtenir (contre indemnité) le consentement du bailleur.

La clause la plus usuelle est celle qui subordonne le droit de cession à l'agrément par le bailleur de la personne du cessionnaire. Cette clause est valable, et permet évidemment au bailleur de monnayer son agrément. Tout au plus admet-on que le bailleur ne pourra pas refuser cet agrément sans motif légitime (265), mais il faut alors plaider sur la légitimité du refus, et attendre la décision du tribunal pour réaliser la cession du bail. Tout cela peut s'avérer fort gênant, mais n'est pas propre à la cession du bail d'un vétérinaire : c'est la conséquence du refus persistant des pouvoirs publics de reconnaître l'existence d'une propriété professionnelle, à l'image de la «propriété commerciale».

(263) Cf *«Petit Guide des baux commerciaux»*, Ann.L.1974 No 673 et suiv. Mais les clauses simplement limitatives sont valables

(264) Article 1717 du code civil

(265) Ce contrôle du tribunal sur les motifs de refus reste douteux pour les locaux professionnels. La cession non autorisée préalablement justifierait la résiliation du bail (cass.civ. 3 oct. 1969, Bull.1969-3-463)

Contrôle de l'Ordre - Dans cet ensemble de règles contractuelles, on ne voit nulle part la possibilité pour le Conseil régional d'exercer un contrôle sur les modalités de la cession. Il n'est prévu par aucune disposition que l'acte de cession, contenant engagement de présentation à la clientèle et interdiction de rétablissement, doive être communiqué au Conseil régional, qui n'apprendra généralement le changement de titulaire du cabinet que par les demandes de radiation et d'inscription.

Sur quoi, d'ailleurs, pourrait porter ce contrôle? Sur l'aptitude du successeur à exercer la profession, bien entendu, comme le prévoit l'article 46 du Code de déontologie; mais cette condition est supposée acquise, et à défaut c'est l'inscription au tableau du successeur qui serait refusée.

Le Conseil de l'Ordre ne peut contrôler:

- ni l'engagement de présentation à la clientèle, qui ne viole aucune disposition, mais n'est pas prescrit de façon impérative;
- ni sur l'engagement de ne pas se rétablir, pendant un temps et dans un rayon déterminé; l'article 46 permet en effet aux parties de déroger librement à ses dispositions, qui n'ont qu'une valeur supplétive;
- ni sur la cession des éléments matériels, qui ne constitue qu'une facilité donnée au successeur sans qu'elle soit obligatoire: le vétérinaire changeant de résidence peut désirer conserver ses objets personnels;
- ni sur le prix de cession, qui reste librement discuté entre les parties;
- ni sur les conditions de la cession du droit au bail, question de pur droit privé qui concerne surtout le bailleur.

On comprend dès lors pourquoi le Code de déontologie est muet sur le contrôle des conditions de la cession, et nous ne pensons pas qu'il soit possible ni souhaitable d'instituer ce droit de contrôle.

Apport en association - La plupart des éléments ci-dessus se retrouvent dans le contrat d'association, soit entre un vétérinaire déjà établi et un nouveau praticien, soit dans une association à distance.

Il y aura généralement engagement de présentation de l'associé à la clientèle (mais non, bien entendu, interdiction de rétablissement), apport de matériel, et souvent apport d'un droit au bail, subordonné à l'agrément dans les conditions prévues par les clauses de ce bail.

Signalons toutefois, si le local est encore soumis à la loi du 1er septembre 1948, la disposition favorable de l'article 4 de cette loi, aux termes duquel «**le fait pour le locataire ou l'occupant d'un local à usage professionnel d'exercer son activité en collaboration avec d'autres personnes**

exerçant une profession libérale, dans les conditions prévues par les règles régissant leurs professions... ne peut être considéré en lui-même comme une infraction aux clauses du bail» (266). Mais en ce cas il n'y a pas apport du droit au bail dans l'association, le locataire initial restant seul titulaire du bail. C'est ce qu'on appelle un «apport en jouissance», ne conférant aucun droit sur le local au nouvel associé à l'égard du bailleur.

On retrouve ici la même distinction artificielle que dans le cas de cession: la clientèle étant personnelle et incessible, hors du commerce, le versement fait par le nouvel associé pour l'achat d'une partie de la clientèle serait nul (267). Il faut donc stipuler dans l'acte que le versement est la contre-partie de la mise en commun des éléments matériels, et de l'engagement de présentation du nouvel associé à la clientèle.

Cependant, nous avons vu qu'à la différence du contrat de cession, le contrat d'association doit être communiqué au Conseil régional en vue de son approbation. Le Conseil pourrait donc refuser d'approuver un contrat d'association frappé de nullité, notamment en raison d'une clause prévoyant l'achat de la clientèle. Par contre, nous ne pensons pas que le Conseil puisse discuter la valeur des apports des associés, ni le partage des honoraires convenu dans l'acte (268).

Droit fiscal - Signalons enfin que le droit fiscal, beaucoup plus réaliste que le droit civil, reconnaît depuis longtemps la validité d'un contrat de cession de cabinet ou de clientèle, et le taxe comme tel, c'est-à-dire de la même façon qu'une mutation de fonds de commerce, - ou plus exactement, abstraction faite de la cession de clientèle (269).

Ici encore, le Conseil de l'Ordre n'a pas à intervenir.

(266) Cf. *«Guide des Loyers»*, Tome II No 1053, Ann. L. janvier 1970.

(267) Cass. Civ. 23 janv. 1968, précité note 246 (médecin).

(268) L'arrêt de la note précédente admet la validité d'une clause de partage par moitié.

(269) Article 720 du Code général des impôts:

«Les dispositions du présent Code applicables aux mutations de propriété à titre onéreux de fonds de commerce ou de clientèles sont étendues à toute convention à titre onéreux ayant pour effet de permettre à une personne d'exercer une profession, une fonction ou un emploi occupé par un précédent titulaire, même lorsque ladite convention conclue avec ce titulaire ou ses ayants-cause ne s'accompagne pas d'une cession de clientèle.

«Les droits sont exigibles sur toutes les sommes dont le paiement est imposé, du chef de la convention, sous quelque dénomination que ce soit, au successeur, ainsi que sur toutes les charges lui incombant au même titre».

Section 6

LA COTISATION

Dans toutes les professions libérales où un Ordre a été institué, une cotisation obligatoire a été établie au profit de l'Ordre.

Le caractère obligatoire de cette cotisation, et parfois son montant, font l'objet de contestations dans certains Ordres. On pourrait en être surpris : dans toute association, une cotisation est exigée pour en assurer le fonctionnement, et tous les statuts de groupements prévoient l'exclusion, à défaut de paiement de la cotisation. Certes, ces associations sont des groupements, où l'on entre et dont on peut sortir librement, alors que l'Ordre professionnel est obligatoire, et qu'une sanction pouvant aller jusqu'à l'interdiction d'exercer, à défaut de paiement de la cotisation, peut sembler excessive. Le Conseil d'Etat a jugé que le refus de paiement de la cotisation ne constitue pas un manquement à la probité, à l'honneur ou aux bonnes moeurs (270).

Mais il faut bien, pour remplir le rôle qui lui est dévolu par la loi, qu'un Ordre dispose de ressources, et il ne peut les demander qu'à ses membres. Le refus général de paiement de la cotisation mettrait l'Ordre hors d'état de financer ses dépenses, donc de fonctionner, - et c'est bien ce que visent, en fait, les contestataires utilisant ce moyen de pression.

Nous ne prendrons pas parti ici dans cette controverse, et nous nous bornerons à rappeler les principes en vertu desquels une sanction disciplinaire peut être prononcée pour refus de paiement de la cotisation.

(270) Cons. d'Etat, 26 juin 1963, A.J.D.A. janv. 1964 p.61, précité note 164.

Le Conseil d'Etat a déjà posé en principe que, dans tout Ordre, le refus de paiement des cotisations constitue une faute disciplinaire (271).

En ce qui concerne les vétérinaires, l'obligation au paiement est prévue par l'article 4 du décret du 25 janvier 1963, dans les termes suivants:

«Le Conseil supérieur de l'Ordre fixe le montant des cotisations qui DEVRONT être versées par les membres de l'Ordre... Le défaut d'acquitter la cotisation peut, le cas échéant, donner lieu à l'application de sanctions disciplinaires».

Ce texte permet donc au Conseil supérieur de fixer une cotisation obligatoire, et donne un fondement légal à l'article 8 du Règlement qui précise:

« Article 8 - Le Conseil Supérieur de l'Ordre fixe chaque année, dans sa dernière réunion trimestrielle, le montant des cotisations qui devront être versées par tous les membres de l'Ordre pour l'année suivante. Il détermine également la répartition des produits de ces cotisations entre le Conseil supérieur et les Conseils régionaux.

Tout vétérinaire ou docteur vétérinaire inscrit au tableau de l'Ordre est obligatoirement tenu de payer cette cotisation et de l'adresser directement au trésorier du Conseil supérieur avant le 31 mars de l'année en cours. Après cette date, le trésorier effectuera d'office, aux frais du défaillant, le recouvrement de la cotisation.

A défaut de paiement de la cotisation après un avis préalable et une mise en demeure par lettre recommandée avec accusé de réception, le débiteur sera, à la demande du président du Conseil supérieur, traduit devant la Chambre régionale de discipline dont il relève. Celle-ci pourra prononcer l'une des peines prévues à l'article 33 du présent règlement. »

Le défaut de paiement de la cotisation peut donc donner lieu à deux actions distinctes, et qui d'ailleurs ne s'excluent pas:

1) **Une action en paiement**, portée devant le tribunal d'instance. L'article 8 du Règlement prévoit bien que, passé le 31 mars, le trésorier procédera d'office au recouvrement: cela signifie qu'il pourra procéder au recouvrement par la voie postale, mais non qu'il aura qualité pour engager l'action judiciaire. Celle-ci devra être engagée par le président du Conseil

(271) Cons. d'Etat, 3 nov. 1952, Rec. Lebon p.507, - Même solution pour l'Ordre des avocats: Cass. Civ. 7 oct. 1968, Bull. I p.169.

supérieur, ou en son nom par ministère d'avocat (272).

La créance sera suffisamment établie, tant par les textes ci-dessus justifiant l'obligation au paiement, que par un extrait de la délibération du Conseil supérieur fixant le montant de la cotisation exigible.

Le tribunal d'instance est compétent comme pour une action en paiement ordinaire. Le recours à la procédure d'injonction de payer est toutefois exclu, la créance n'étant pas contractuelle.

Si le vétérinaire soulève l'incompétence, en invoquant l'illégalité de la cotisation, le tribunal pourra:

- soit rejeter l'exception comme non sérieuse, aucune contestation n'étant possible sur l'exigibilité ni sur le chiffre;

- soit surseoir à statuer, en impartissant au défendeur un délai pour saisir la juridiction administrative. Ce faisant, il ne violera pas le principe de la séparation des pouvoirs (273). Si le défendeur n'a pas saisi la juridiction administrative dans le délai imparti, le tribunal condamnera au paiement. Si le recours a été formé dans le délai, le sursis à statuer se prolongera jusqu'à la décision sur la légalité, dont l'appréciation échappe aux tribunaux judiciaires.

La condamnation au paiement est exécutoire par toutes voies de droit, notamment par la saisie mobilière, ou même immobilière. La demande étant inférieure à 3 500 francs, la décision sera rendue en dernier ressort (274). Elle sera susceptible de pourvoi en Cassation (sans aucune chance de succès), mais le pourvoi n'est pas suspensif.

2) Une action disciplinaire, dont les modalités sont prévues au 3e alinéa de l'article 8 ci-dessus. Cette action est subordonnée à une mise en demeure préalable, par lettre recommandée avec avis de réception. Le délai de la mise en demeure n'est pas prévu, mais il devra être suffisant pour permettre à l'intéressé de se mettre en règle: un délai de 15 jours nous paraît constituer un minimum. Si l'intéressé s'acquitte dans le délai, il ne sera pas passible de sanction disciplinaire, celle-ci n'étant admise qu'à défaut de paiement après la mise en demeure.

L'action disciplinaire sera fondée, non seulement sur la violation de l'article 8 du Règlement, mais sur celle de l'article 4 du décret de 1965.

(272) A défaut de texte y dérogeant, le monopole des avocats doit jouer.

L'exception prévue à l'article 30 du décret No 58-1284 du 22 décembre 1958 ne peut être invoquée, l'Ordre ne pouvant être assimilé à une «entreprise». Cf. *«La compétence des juridictions civiles»*, Ann. L. avril 1973 No 290.

(273) Cass. Civ. 8 juill. 1963, Bull. 1963-I-322.

(274) Sauf si le tribunal a statué sur sa compétence.

Frais - Le Règlement oublie de préciser que le trésorier pourra réclamer à l'intéressé les frais de recouvrement. Cela paraît aller de soi, mais aucune sanction n'est prévue à défaut de paiement de ces frais: l'action civile en paiement reste donc seule possible.

En cas de condamnation judiciaire au paiement de la cotisation, la même décision condamnera le débiteur aux dépens par le même jugement.

Domages-intérêts - Dans tous les cas, le retard ou défaut de paiement peuvent donner lieu, en outre, à une condamnation:

- aux intérêts de retard à compter de la mise en demeure: ces intérêts sont fixés conformément à la loi No 75-619 du 11 juillet 1975 (275);
- à des dommages-intérêts sur justification d'un préjudice causé à l'Ordre.

Montant de la cotisation - Le montant de la cotisation est fixé chaque année par le Conseil supérieur. En pratique, ce pouvoir du Conseil supérieur est absolu, les débiteurs n'étant pas admis à discuter le chiffre. En théorie, un recours au Conseil d'état pour abus de pouvoir est concevable, mais on n'imagine guère comment il pourrait aboutir.

Le taux de la cotisation suit l'augmentation des charges de l'Ordre (276), et son produit est partagé entre le Conseil supérieur et les Conseils régionaux.

Appréciation - On peut se demander si le défaut de paiement de la cotisation justifie une procédure aussi grave que l'action disciplinaire.

Ne suffirait-il pas, en pratique, d'assortir le défaut de paiement d'une pénalité en argent? On pourrait, par exemple, insérer dans le Règlement une clause pénale, aux termes de laquelle, un mois après l'envoi de la mise en demeure, le défaut de paiement entraînerait le doublement du taux de la cotisation (ou une majoration progressive).

Certes, la loi No 75-597 du 9 juillet 1975 permet maintenant au juge de réduire le montant de la clause pénale si elle est «**manifestement excessive**» (277). Mais les sommes en jeu ne seront certainement pas jugées excessives. Tout au plus le texte permettrait-il de tenir compte de circonstances exceptionnelles justifiant le retard de paiement (maladie, accident grave, etc).

(275) Au taux d'escompte de la Banque de France, actuellement 9,50% l'an.

(276) Il a été fixé à 250 francs en 1975. Celle de l'Ordre des médecins, qui sont cependant beaucoup plus nombreux, était de 350 francs pour la même année.

(277) Cf. «*Les clauses pénales*», Ann. L. octobre 1975 p.1464.

En l'état actuel des choses, il est peu probable qu'une telle suggestion ait des chances d'être accueillie. Mais il n'est pas douteux que le président du Conseil supérieur, avant d'engager les poursuites, ou la Chambre disciplinaire tiendraient compte des causes pouvant excuser le retard (278). C'est seulement en cas de refus systématique que des poursuites disciplinaires seraient engagées. Il s'agit donc surtout d'une question de principe, d'une atteinte à l'une des prérogatives de l'Ordre.

(278) Le texte laisse une grande marge d'appréciation, en ne prévoyant l'application des sanctions disciplinaires que «*le cas échéant*».

TROISIEME PARTIE

LES RECOURS AU CONSEIL D'ETAT

Les décisions de la Chambre supérieure, en matière de refus d'inscription au tableau ou en matière disciplinaire, peuvent donner lieu à un recours porté devant le Conseil d'Etat.

Comme on l'a très justement fait remarquer, ce principe de subordination des Ordres professionnels à la juridiction administrative constitue une restriction très importante à l'autonomie des professions libérales (279). Le principe en a été posé par le célèbre arrêt BOUGUEN (280), et repose sur les considérations suivantes:

Les Ordres professionnels **«sont investis d'une mission de service public qui justifie le contrôle du juge de l'excès de pouvoir (281). On connaît les termes célèbres du Commissaire du Gouvernement LAGRANGE, dans ses conclusions relatives à cette affaire: «Le pays, qui a su soumettre la puissance publique elle-même au contrôle juridictionnel, ne saurait tolérer qu'y échappent tels ou tels organismes investis du pouvoir de créer, d'appliquer ou de sanctionner des règlements»... Cette jurisprudence, dont l'importance est primordiale, et dont les décisions sont très nombreuses, constitue une limitation très sérieuse à l'autonomie traditionnelle des professions libérales, autonomie qui eût été absolument incompatible avec la société moderne» (282).**

(279) P. STILLMUNKES, op. cit. note 1.

(280) Cons. d'Etat, 2 avril 1943, Rec. Sirey 1944-3-1, J.C.P. 1944-2-2565, précité note 26.

(281) Ou le contrôle du juge de cassation en matière disciplinaire.

(282) P. STILLMUNKES, op. cit. p.415.

Autrement dit, les pouvoirs conférés par la loi aux Ordres constituent une délégation du pouvoir réglementaire: ils doivent donc être soumis au même contrôle que s'ils étaient exercés directement par le pouvoir exécutif.

Section 1

LES RECOURS

Tous les recours contre les décisions des Ordres professionnels (autres que ceux des professions judiciaires) sont portés directement devant le Conseil d'Etat, et non devant les tribunaux administratifs inférieurs. C'est ce qui résulte du paragraphe 6 ajouté par décret No 63-768 du 30 juillet 1963 à l'article 2 du décret No 53-934 du 30 septembre 1953 sur le contentieux administratif, et aux termes duquel le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort:

«6° Des recours pour excès de pouvoir dirigés contre les décisions administratives prises par les organismes collégiaux à compétence nationale des Ordres professionnels.

«Il reste, en outre, seul compétent pour statuer sur les recours en cassation».

Les deux recours - Le texte précédent, tout en unifiant la compétence, maintient une distinction traditionnelle entre deux sortes de recours, l'un pour excès de pouvoir, l'autre en cassation.

Cette distinction (283) a été établie par un arrêt de 1953 concernant un vétérinaire (284), mais étendue à tous les Ordres professionnels.

(283) Cf. HEILBRONNER: *«Recours pour excès de pouvoir et recours de plein contentieux»*, D. 1963-Chr. p.183. A. de LAUBADERE, op. cit. p.484 No 842 ss.

(284) Cons. d'Etat, 12 déc. 1953, aff. de BAYO, J.C.P. 1954-2-9446, A.J.D.A. 1954 1938, précité note 35.

En doctrine, cette distinction a fait l'objet de controverses (285), mais celles-ci n'ont pas amené la haute juridiction à unifier les deux recours: elles n'ont donc aucun intérêt pratique.

Il est bien assuré désormais qu'il faut distinguer, en droit, deux sortes de recours:

- les décisions en matière d'inscription au tableau, considérées comme de nature administrative, ne sont passibles de recours que pour excès de pouvoir, et il en est spécialement ainsi pour les décisions de l'Ordre des vétérinaires (286);

- les décisions de la Chambre supérieure en matière disciplinaire, considérées comme de nature juridictionnelle, ne peuvent être frappées que d'un recours en cassation (287).

Il faut rappeler en outre que les décisions réglementaires de l'Ordre, spécialement la rédaction du Code de déontologie et du Règlement, sont également passibles d'un recours pour excès de pouvoir (288). Nous laisserons cependant cette question hors de notre étude, car le délai d'un tel recours est depuis longtemps expiré; mais elle pourrait reprendre un intérêt pratique, en cas de modification du Code de déontologie ou du Règlement.

Excès de pouvoir - Par ce recours (289), le Conseil d'Etat est investi d'un large pouvoir de contrôle sur les motifs en vertu desquels une inscription au tableau aurait été refusée. Ce recours est subordonné à la preuve que les conditions légales ou réglementaires de l'inscription au tableau ont été violées dans un cas particulier, l'Ordre ayant outrepassé le pouvoir qui lui est conféré en cette matière, - par exemple, en exigeant une condition non prévue par la loi.

(285) Cf. BRETHER de la GRESSAYE, *Droit social* p.598.

(286) Cons. d'Etat, 17 mai 1968, Gaz. Pal. 1968-2-300, précité notes 34, 59, 201.

(287) Cons. d'Etat, 2 févr. 1945; D. 1945-269. Principe étendu à toutes les décisions juridictionnelles administratives: Cons. d'Etat, 7 févr. 1947, R.D.P. 1947-68.

(288) Les modalités de ce contrôle varient un peu selon les Ordres. Pour les vétérinaires, l'article 4 du décret du 25 janvier 1963, après avoir prévu une approbation tacite du Ministre de l'Agriculture par silence observé dans le délai de deux mois, ajoute: «*Ils peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative*».

(289) Cf. A. de LAUBADERE, op. cit. p.505 No 885 ss.

Cassation - En principe, le pourvoi en cassation (290) ne peut être fondé que sur une violation de la loi ou des textes pris pour son application. Tel serait le cas, par exemple, si la Chambre supérieure avait prononcé une sanction non prévue à l'article 321 du Code rural. La juridiction de cassation n'est pas investie, en principe, du contrôle des éléments de fait qui sont à la base de la poursuite et qui relèvent d'une appréciation souveraine des juges d'appel. Mais on verra que, par le biais d'un contrôle de la qualification des faits, le Conseil d'Etat étend son contrôle beaucoup plus largement que ne le fait la Cour de Cassation en matière judiciaire.

Dernier ressort - Qu'il s'agisse d'un recours pour excès de pouvoir ou d'un recours en cassation, le Conseil d'Etat ne peut être saisi qu'à l'encontre d'une décision en dernier ressort. Par suite, il ne peut être saisi d'un recours contre une décision d'un Conseil régional ou d'une Chambre disciplinaire régionale, ces juridictions ne statuant qu'à charge d'appel (291).

Auteur du recours - Pour former un recours en cassation, il faut avoir été partie dans l'instance ayant abouti à la décision attaquée (292). En matière disciplinaire, la qualité pour former un recours en cassation doit donc être limitée au vétérinaire poursuivi et au président du Conseil supérieur comme ministre public. Le plaignant, qui n'a pas été partie dans l'action disciplinaire, n'est pas recevable à se pourvoir devant le Conseil d'Etat (293).

La question peut sembler plus difficile en cas de recours pour excès de pouvoir, ce droit étant en principe ouvert à toute personne lésée par la décision attaquée (294).

Mais pour former un pourvoi, il faut y avoir intérêt: seuls en justifieront le vétérinaire dont l'inscription au tableau aura été refusée, et le président du Conseil supérieur en cas d'inscription admise. L'Ordre étant maître de son tableau, aucune personne étrangère à l'Ordre ne peut prétendre avoir intérêt à en contrôler le contenu, et nous pensons que même le Ministre de l'Agriculture se verrait refuser le droit d'attaquer une décision d'admission ou de refus d'inscription: l'Ordre ne lui est pas subordonné à ce point de vue.

(290) A. de LAUBADERE, *op. cit.* p.556 No 997 ss.

(291) Cons. d'Etat, 9 mars 1962, précité note 63; 13 mai 1970, *Gaz. Pal.* 1971-somm.26, *aff. Doux*.

(292) N.R.D. v. Compétence administrative No 147. A. de LAUBADERE, *op. cit.* p.514 No 903 ss.

(293) Cons. d'Etat, 30 juill. 1949, *Rec. Lebon* p.409.

(294) N.R.D. v. Compétence administrative No 100. A. de LAUBADERE, *op. cit.* p.556 No 1000.

Ces solutions ne s'imposent que dans le cadre des pouvoirs de l'Ordre, mais non pour les recours de droit commun. Par exemple, en cas de refus injustifié d'inscription au tableau, la juridiction de l'Ordre ayant refusé l'inscription est responsable du dommage causé au demandeur et peut être assignée en dommages-intérêts devant le tribunal administratif. Dans cette hypothèse, cette juridiction (Conseil régional ou Conseil supérieur) serait assignée personnellement, et partie dans l'instance; elle pourrait donc, comme telle, interjeter appel devant le Conseil d'Etat de la décision rendue à son encontre (295). C'est une hypothèse toute différente.

(295) Cons. d'Etat, 24 nov. 1972, précité note 141.

Section 2

DELAI ET FORME DU RECOURS

Délai - Le délai de recours au Conseil d'Etat est toujours de deux mois à compter de la notification de la décision attaquée.

C'est le délai habituel, prévu en toutes matières, par le décret No 65-29 du 11 janvier 1965.

Passé ce délai, l'intéressé est forclo.

Il a été admis cependant que le délai ne pourrait courir qu'à compter de la notification d'une décision explicite. (296).

Forme - En principe, le recours suppose le concours d'un avocat au Conseil d'Etat. cette profession est investie d'un monopole, auquel il ne peut être dérogé que par un texte exprès (297).

L'article 41 de l'Ordonnance du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat précise:

«La requête des parties doit être signée par un avocat au Conseil d'Etat».

Cependant, l'article 42 de la même Ordonnance prévoit une dispense du ministère d'avocat pour la présentation et la signature de la requête dans les affaires visées à l'article 45, et spécialement:

- pour «les recours pour excès de pouvoir contre les actes des

(296) Cons. d'Etat, 13 janv. 1961, Rec. p.40.

(297) Cons. d'Etat, 16 oct. 1963, D. 1964-80.

diverses autorités administratives»;

- et pour les «requêtes dirigées contre les décisions des tribunaux administratifs statuant sur les litiges de même nature».

En cas de recours pour excès de pouvoir, mais dans ce cas seulement, la requête peut donc être présentée et signée par l'intéressé lui-même. Elle est alors adressée au président de la section du contentieux, accompagnée des pièces justificatives.

Mais la dispense d'avocat ne concerne que la requête introductive, et non la procédure elle-même. La constitution d'un avocat au Conseil d'Etat peut alors intervenir jusqu'à la décision (298), mais il est évidemment recommandé de se faire représenter le plus tôt possible.

Compte tenu de cette intervention d'un avocat spécialisé, nous ne traiterons pas de l'instruction de la cause.

(298) Cons. d'Etat, 4 mai 1959, Rec. p. 288.

Section 3

SURIS A L'EXECUTION

Effet non suspensif - Le recours au Conseil d'Etat n'est jamais suspensif (299).

La décision attaquée reste exécutoire nonobstant le pourvoi.
Par conséquent:

- si l'inscription au tableau a été refusée, l'intéressé, n'étant pas inscrit, ne peut pas exercer tant que la décision de refus n'a pas été annulée;
- en cas de sanction disciplinaire comportant suspension temporaire du droit d'exercer la profession, cette suspension est immédiatement applicable: l'intéressé doit donc cesser toute activité professionnelle, nonobstant le recours formé devant le Conseil d'Etat.

Cet effet non suspensif est d'ailleurs de règle dans tous les recours en cassation.

Sursis à l'exécution - Dans certains cas, il existe cependant deux possibilités de sursis à l'exécution:

1 - Nous avons vu que la Chambre supérieure, en prononçant une sanction, peut en suspendre temporairement l'exécution. Mais ce sursis sera de courte durée, et destiné à permettre à l'intéressé de prendre quelques dispositions pour sa clientèle. Il nous semble exclu que ce sursis puisse être

(299) Cons. d'Etat, 17 mai 1968, Rec. Lebon p.321.

accordé jusqu'à la décision du Conseil d'Etat, en cas de recours; ce serait empiéter sur les attributions du Conseil d'Etat, seul investi de ce droit.

2 - Aux termes de l'article 54 du décret No 63-766 du 30 juillet 1963, le Conseil d'Etat peut accorder un sursis à l'exécution jusqu'à sa décision au fond. Cette disposition est applicable en matière disciplinaire (300).

Mais ce sursis est exceptionnel. Il faut pour qu'il soit accordé:

- que l'exécution de la décision attaquée «**risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables**», - ce qui ne sera généralement pas le cas d'une impossibilité temporaire d'exercice, qui pourra toujours être réparée par l'octroi d'une indemnité compensatrice du préjudice;
- et que «**les moyens énoncés dans la requête paraissent ... sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée**».

- Ce sursis est rarement accordé.

Il l'a été cependant en faveur d'un médecin frappé d'une radiation du tableau (301).

(300) Cons. d'Etat, 15 avril 1966, D.1967-129.

(301) Cons. d'Etat, 15 avril 1966, note précédente. A. de LAUBADERE, op. cit. p.501 No 869.

Section 4

POUVOIR DE CONTROLE DU CONSEIL D'ETAT

Qu'il s'agisse d'un recours pour excès de pouvoir ou d'un recours en cassation, le Conseil d'Etat se reconnaît un très large pouvoir d'appréciation, non seulement sur les motifs de droit des décisions, mais aussi sur le contenu et la motivation en fait de la décision attaquée.

Omission de statuer - Il serait trop facile, pour une juridiction de l'Ordre, de s'abstenir de statuer sur une demande, et d'éviter ainsi le contrôle de la juridiction suprême. Qu'il s'agisse d'une omission volontaire ou d'un oubli de bonne foi, le Conseil d'Etat se reconnaît le droit:

- soit de renvoyer le dossier à la juridiction saisie pour provoquer de sa part une décision explicite;

- soit, le plus souvent, de considérer le silence comme un refus implicite, et de statuer directement sur le fond (302).

Lacunes dans la décision - La solution sera la même si, saisie de plusieurs moyens, la décision attaquée ne les a pas examinés tous: on se trouvera alors en présence d'une omission partielle de statuer, le Conseil d'Etat pouvant se saisir des moyens non examinés (303).

(302) Cons. d'Etat, 11 oct. 1963, A.J.D.A. avril 1964.

(303) Cons. d'Etat, décision de la note précédente et note signée B.P.

En particulier la juridiction disciplinaire, saisie d'une plainte, ne doit pas se borner à examiner les griefs mentionnés dans la plainte, mais doit rechercher si les faits établis justifient une sanction (304). **«Ce qui domine en matière disciplinaire, c'est le caractère global et indivisible de la poursuite et de l'action répressive»** (305).

Motivation insuffisante - Pour permettre le contrôle du Conseil d'Etat, il importe que toute décision soit suffisamment motivée. Il ne faut donc pas qu'elle se borne à des formules générales, mais qu'elle précise exactement les faits sur lesquels elle se fonde.

Ainsi ne seraient pas suffisamment motivées:

- la décision frappant un pharmacien d'une sanction disciplinaire pour **«manquement aux devoirs de confraternité»** (306), sans aucune précision de ce manquement;

- la sanction prononcée, sans autre indication, pour atteinte au bon renom de la profession et tirée d'un comportement incompatible avec cette obligation. (307).

Contrôle des faits - Saisi d'un recours en matière disciplinaire, le Conseil d'Etat ne se borne pas, comme le fait la Cour de Cassation, à considérer comme établis les faits retenus par la décision attaquée, et à en apprécier les conséquences de droit. Il exerce un contrôle sur l'exactitude des faits (308), et surtout sur le point de savoir s'ils sont susceptibles de justifier une sanction (309). Il contrôle leur qualification (310), et peut tout en admettant que les faits sont établis, retenir qu'il y a eu dénaturation de leur caractère (311).

Ce contrôle général et souverain sera particulièrement utile en cas de sanction fondée sur une atteinte à l'honneur ou à la morale. (312).

(304) Cons. d'Etat, 24 nov. 1972, J.C.P. 1973-2-17489, avec les conclusions de M. VUGHT, commissaire du Gouvernement.

(305) Conclusions du Commissaire de Gouvernement GAZIER, sous Cons. d'Etat 8 nov. 1957, A.J. 1958 p.51.

(306) Cons. d'Etat, 30 oct. 1963, A.J.D.A. avril 1964 p.234.

(307) Cons. d'Etat, 26 juin 1963, précité note 164.

(308) Cons. d'Etat, 9 mars 1960, aff. Jourdan, Rec. Lebon, p.189.

(309) Cons. d'Etat, 16 janv. 1961, aff. Hervé, Rec. Lebon, p.42.

(310) Cons. d'Etat, 2 févr. 1945, D.1945-269; 20 févr. 1948, D.1948-557.

(311) Cons. d'Etat, 4 janv. 1952, D.1952 - somm. 21; 26 juin 1963, précité note 164 (impl:)

(312) Cons. d'Etat, 26 juin 1963, note précédente, retenant contre un médecin des excès habituels de boisson.

Limitation à l'objet du recours - Cependant, si large que soit le pouvoir d'appréciation du Conseil d'Etat, il est limité par l'objet du recours, c'est-à-dire par le contenu de la décision attaquée et les moyens invoqués à son encontre.

Juridiction supérieure, le Conseil d'Etat ne peut examiner ni des faits nouveaux, ni des moyens qui n'ont pas été invoqués dans la poursuite, - à moins que ces moyens ne soient d'ordre public (313).

(313) Cons. d'Etat, 28 févr. 1936, Rec. p. 263.

Section 5

EFFETS DE L'ARRET

Le recours au Conseil d'Etat aboutit à un arrêt définitif qui peut, soit rejeter la requête et confirmer la décision attaquée, soit au contraire annuler cette décision.

Dans le premier cas, tout est fini, et il n'y a plus de recours possible: la décision attaquée est définitivement exécutoire. Nous avons vu que l'intéressé pouvait encore bénéficier dans certains cas:

- d'une remise partielle de la peine, lorsqu'il a accompli la moitié du temps de suspension prononcé contre lui;
- d'une révision pour découverte de faits nouveaux.

L'intéressé peut en outre bénéficier d'une amnistie, si une loi ouvre ce droit. En ce cas, la loi détermine exactement à quels faits et à quelles décisions elle est applicable: il n'est pas rare qu'elle englobe certaines sanctions disciplinaires (314).

Décision annulée - Si la décision est annulée par le Conseil d'Etat, elle est censée n'avoir jamais existé. L'arrêt produit donc un effet rétro-actif (315). L'intéressé peut reprendre son activité et doit être inscrit au tableau, et il ne pourrait plus être poursuivi pour exercice

(314) A l'exception des condamnations prononcées pour des *«manquements à la probité, aux bonnes moeurs ou à l'honneur»* (Loi d'amnistie du 16 juillet 1974, art. 10 al.3.

(315) Cpr Cass. Crim. 28 mars 1950, D.1950-302.

illégal pendant la période de suspension.

Spécialement, si la décision rejetant une demande d'inscription est annulée pour excès de pouvoir, l'intéressé a droit à l'inscription, et le Conseil régional doit s'incliner devant l'autorité de la décision rendue. Sinon il commettrait un nouvel excès de pouvoir, et pourrait encourir une responsabilité pécuniaire et être condamné à la réparation du préjudice ainsi causé.

Réparation du préjudice, responsabilité de l'Ordre - Le refus d'inscription au tableau, entraînant incapacité d'exercice de la profession, ou la suspension temporaire de droit d'exercice à titre de sanction, entraînent pour le vétérinaire intéressé un grave préjudice. Si ce préjudice a été causé à tort, il ne suffira pas que la décision injustifiée soit annulée, il faudra encore réparer le dommage matériel et moral causé à la victime de la décision annulée.

L'intéressé est donc en droit de réclamer aux auteurs de ce dommage, c'est à dire à ceux qui l'ont injustement privé du droit d'exercer, une indemnité compensatrice du préjudice causé.

Cette action en réparation pécuniaire, dirigée selon les cas contre le Conseil régional ou contre le Conseil supérieur, est fondée sur la notion de faute de service. Elle sera portée devant le tribunal administratif, avec appel possible au Conseil d'Etat.

Le principe de cette responsabilité pour faute de service a été admis par le Conseil d'Etat (316).

Il ne s'en suit pas que toute décision annulée ouvre droit à une réparation pécuniaire:

A - Le Conseil d'Etat établit une importante distinction: les décisions administratives de l'Ordre peuvent donner lieu à responsabilité, et tel est le cas d'un refus d'inscription au tableau (317); mais les décisions de nature juridictionnelle, en matière disciplinaire, ne peuvent

(316) Cons. d'Etat, 6 oct. 1944, aff. Sassot; 5 déc. 1947, Rec. Sirey 1948-3-29, Rec. Lebon p.464; 1er oct. 1954, J.C.P. 1954-2-8446; 28 mars 1957, R.D.P. 1957-1065; 8 nov. 1957, précité notes 42 et 90.

(317) Décisions de la note précédente.

donner lieu à une action à responsabilité (318), car « **les collectivités publiques sont irresponsables du fait des organismes juridictionnels** » (319).

B - Même lorsque l'action en responsabilité est recevable à l'encontre d'une décision administrative, le tribunal devant lequel la demande sera portée devra apprécier s'il y a eu faute, et évaluer le préjudice causé. Les juridictions administratives ne sont généralement pas très généreuses dans leurs évaluations, mais il est certain que l'interdiction d'exercer la profession aura causé un préjudice d'autant plus important que sa durée aura été plus longue (320).

Dans cette instance, l'organisme ayant rendu la décision fautive est responsable; étant partie à l'instance, il peut interjeter appel de la décision, dans les conditions du droit commun (321).

Cette responsabilité concernera le plus souvent le Conseil supérieur, mais elle peut exceptionnellement s'appliquer au Conseil régional, si elle n'a pas été couverte par l'appel. C'est ainsi qu'un Conseil régional, qui n'était pas fautif pour avoir refusé une inscription (bien que sa décision ait été réformée en appel), a été jugé responsable de la décision accessoire portant ordre de fermeture du cabinet pendant la demande de transfert de résidence, alors que le droit de réinstallation temporaire constituait un droit pour un médecin (322).

Dans tous ces cas, la responsabilité est collective, elle ne frappe pas individuellement les membres du Conseil qui ont statué. Spécialement le Conseil régional constituant, en matière d'inscription au tableau, une juridiction purement administrative, ses membres ne peuvent faire l'objet d'une prise à partie (323).

(318) Cons. d'Etat, 10 févr. 1950, D. 1950-502; 4 janv. 1952, D. 1952-304, J.C.P. 1952-2-7126; 15 févr. 1953, A.J. 1955-233.

(319) A. de LAUBADERE, op. cit. p.648 No1181. Cf. VEDEL, op. cit. p.771.

(320) Notre prédécesseur Alain CHARTIER (op. cit. p.29) citait trois cas de dommages élevés, notamment 800.000 francs alloués à un chirurgien-dentiste en 1954.

(321) Cons. d'Etat, 24 nov. 1972, précité note 141.

(322) Cons. d'Etat, 8 nov. 1957, aff. Barthel-Weygmann, précité notes 42 et 90.

(323) Nancy, 25 janv. 1950, D. 1950-305.

Section 6

BILAN DES EXCES DE POUVOIR

Du fait que le Conseil d'Etat exerce un contrôle très sérieux sur les décisions des divers Ordres qui lui sont soumis, les possibilités d'abus sont fortement réduites. L'Ordre n'est pas souverain, il ne peut prendre impunément des décisions arbitraires.

Qu'en est-il dans la réalité? L'examen de la jurisprudence du Conseil d'Etat en cette matière fournit un bon moyen de répondre à cette question importante: les Ordres professionnels commettent-ils fréquemment des excès de pouvoir, exercent-ils sur leurs membres une autorité arbitraire?

Dans une thèse de 1968, un de nos prédécesseurs dans cette recherche (324), dans une conclusion intitulée «Les excès des Ordres», écrivait:

«Le Conseil d'Etat a SOUVENT à statuer sur des requêtes de médecins, pharmaciens, dentistes, qui lui demandent de casser la décision prise à leur encontre par leurs juridictions professionnelles...

«Il est important de souligner ici que les décisions des juridictions professionnelles sont DE TEMPS A AUTRE annulées par des arrêts du Conseil d'Etat. Nous n'en citerons que trois, qui sont toutefois assez significatives pour confirmer ce que nous avons dit précédemment».

(324) Alain CHARTIER, thèse précitée.

Nous ne sommes pas tout à fait d'accord avec cette conclusion.

On remarquera d'abord que, dans la recherche des excès de pouvoir commis par les divers Ordres, celui des vétérinaires se signale par son absence. Les trois exemples cités concernent l'Ordre des pharmaciens: deux concernent la querelle, aujourd'hui éteinte, des pharmacies mutualistes (325), le 3^e est relatif à l'ouverture d'une officine autorisée par le ministre de la Santé publique contre l'avis de l'Ordre.

Est-ce vraiment là ce qui permettrait de mettre en accusation les juridictions professionnelles? S'il avait davantage poussé ses recherches, notre confrère aurait pu trouver un 4^e exemple, que nous avons cité (326), concernant un médecin qui s'adonnait exagérément à la boisson.

Nous avons résolu d'approfondir ce problème, et de le reprendre, en poursuivant nos recherches au-delà de 1968. Le bilan de ces patientes recherches dans les recueils de jurisprudence est facile à résumer:

1 - Aucun arrêt ne concerne l'Ordre des vétérinaires.

2 - Pour l'ensemble des Ordres non judiciaires, la plupart des arrêts que nous avons trouvés et cités sont relatifs à des questions de procédure, qui dénotent une inexpérience juridique des Ordres, mais non des excès de pouvoir: nous ne les retiendrons pas dans le présent bilan.

3 - Il est difficile de savoir s'il faut considérer comme des excès de pouvoirs réels les décisions censurées pour insuffisance de motifs (327): s'agit-il d'une rédaction défectueuse, ou du désir de dissimuler les motifs réels d'une sanction? La première explication serait invraisemblable pour l'Ordre des vétérinaires, puisque la Chambre supérieure est présidée par un Conseiller à la Cour de cassation, qui doit avoir l'habitude des motivations. Mais précisément aucun arrêt n'a cassé pour insuffisance de motifs une décision de notre Ordre. Quoi qu'il en soit, le Conseil d'Etat exige, avec raison, que les décisions des juridictions professionnelles soient suffisamment motivées pour permettre son contrôle (328), mais ce reproche est assez exceptionnellement formulé pour qu'on puisse y voir la censure d'une maladresse plutôt qu'un excès de pouvoir.

(325) Cons. d'Etat, 1^{er} oct. 1954, précité note 316. Nous y ajouterons, également sur le problème des mutuelles: Cons. d'Etat, 28 janv. 1954, A.J.D.A. 1954-456.

(326) Cons. d'Etat, 26 juin 1963, précité note 163.

(327) Cons. d'Etat, 30 oct. 1963, précité note 306.

(328) Cons. d'Etat, 13 juill. 1962, précité note 161.

4 - On doit compter comme constituant un excès de pouvoir un vieil arrêt (329) rappelant que les infractions prévues au Code de déontologie doivent faire l'objet d'une interprétation restrictive.

Nous n'avons pas pu vérifier l'objet exact du recours, qui concernait l'ordre des experts-comptables.

5 - Nous devons donc nous en tenir aux quelques exemples suivants:

- L'Ordre des médecins avait ajouté une condition non prévue par la loi pour l'inscription au tableau, et le Conseil d'Etat avait censuré cette exigence supplémentaire (330), - mais c'était au temps de l'occupation allemande!

- Le même Ordre des médecins avait refusé à tort, à un praticien changeant de résidence, le droit d'exercer temporairement en attendant sa nouvelle inscription: c'était un excès de pouvoir, puisque la loi lui donnait ce droit (331). Nous avons dit qu'il en serait de même pour un vétérinaire, dont l'inscription doit être transférée d'office (article 318 du Code rural);

- Enfin, ce qui est plus grave, l'Ordre des pharmaciens avait omis de répondre dans les deux mois à une demande d'inscription au tableau (332): excès de pouvoir ou retard involontaire?

Nous n'assurons pas qu'il n'existe pas d'autres décisions, nous n'avons pu faire état que de celles qui ont été publiées dans les recueils de jurisprudence. Mais il serait surprenant qu'aucun recueil n'ait signalé une décision particulièrement caractéristique.

Nous n'avons pas parlé volontairement, des difficultés actuelles propres à l'Ordre des médecins, parce que le Conseil d'Etat n'a pas encore eu l'occasion de statuer sur des recours pour excès de pouvoir de cet Ordre. Il s'agit, en tous cas, de conflits ne concernant que la déontologie médicale.

Faut-il en conclure que les intéressés hésitent à engager un recours auquel ils ne croient guère? Le Conseil d'Etat s'est toujours montré assez hardi dans l'admission de l'évolution des professions libérales. Certes, le recours au Conseil d'Etat est une procédure lourde et lente. Mais lorsque des juridictions professionnelles se sont prononcées à deux degrés, il n'est pas opportun d'ouvrir trop facilement des recours souvent mal fondés.

(329) Cons. d'Etat, 29 juill. 1950, précité note 11 (Comité de défense des experts-comptables)

(330) Cons. d'Etat, 19 févr. 1943, Rec. Sirey 1944-3-28.

(331) Cons. d'Etat, 8 nov. 1957, précité notes 42, 90 et 322.

(332) Cons. d'Etat, 19 nov. 1971, dame Tonnelin, précité note 38.

Plus probablement, la rareté des décisions s'explique par deux raisons:

- le plus souvent, l'intéressé s'incline devant la décision de l'Ordre, parce qu'elle repose sur des faits réels ; en ce cas, ce sont les Codes de déontologie qui seraient en cause, non leurs applications;
- les excès de pouvoir sont rares: pourquoi présumer, en effet, que les juridictions professionnelles seraient portées à abuser de leurs pouvoirs? A la limite, la censure du Conseil d'Etat constituerait un moyen efficace de dissuasion.

En définitive, il apparaît que la contestation qui s'est élevée récemment au sein de certains Ordres concerne beaucoup plus leur pouvoir réglementaire que leurs pouvoirs juridictionnels ou administratifs: ce sont les Codes de déontologie qui sont discutés, beaucoup plus que les sanctions qui en découlent.

On leur reproche leur caractère rétrograde, les principes archaïques dans lesquels ils enserrant les professions. Le Code des médecins ne date cependant que de 1955, celui des vétérinaires de 1966. Sont-ils déjà dépassés? Tout le monde convient qu'ils appellent des réformes, car la société a beaucoup évolué au cours des 20 dernières années.

Le besoin de réformes étant admis, vaut-il mieux en laisser l'initiative et l'étude à des Ordres composés de professionnels, ou en laisser la responsabilité aux pouvoirs publics? La réponse à cette question n'est pas douteuse pour nous. Croit-on qu'un texte élaboré dans les bureaux d'un ministère satisferait mieux nos aspirations que des règles élaborées par ceux qui ont l'expérience de la profession? L'indépendance traditionnelle des professions libérales repose sur leur pouvoir de s'organiser elles-mêmes, et suppose une discipline consentie par ceux qui les exercent. L'Etat n'a que trop tendance à étendre son emprise sur ces professions: dans notre société où l'Etat s'efforce de tout régir, la liberté demeure un «privilege». Ne serait-il pas paradoxal que les bénéficiaires de ce privilege en demandent l'abolition? On oublie trop que ce privilege est envié: le «danger» que représente le pouvoir des Ordres a été parfois signalé (333), mais c'était pour dénoncer le risque d'une défence «à l'encontre de l'action de l'Etat» (334).

(333) HEILBRONNER: «*Le pouvoir professionnel*», Etudes et documents du Conseil d'Etat, 1952.

(334) STILLMUNKES, op. cit. p.414.

A ceux qui souhaiteraient voir disparaître le «monopole» des professions libérales, faut-il rappeler que ce monopole repose sur des garanties de capacité professionnelle, et qu'il tend moins à préserver un privilège qu'à assurer à la clientèle des garanties de compétence et de probité. La concurrence que font aux médecins de prétendus «guérisseurs» sans diplômes, ou aux avocats des «contentieux» sans connaissances juridiques, fournissent de bons exemples du risque qui découlerait, pour la clientèle encore plus que pour les praticiens, de l'abolition des pouvoirs de l'Ordre.

Les inconvénients inhérents à ce pouvoir professionnel sont la contrepartie inévitable de l'organisation de la profession: ils ne sont pas tous sans remèdes: Quant au risque d'excès de pouvoir, nous avons vu qu'il était très minime, et qu'il trouve un frein suffisant dans le contrôle du Conseil d'Etat.

Est-ce à dire que tout soit parfait? L'absence de dynamisme, l'immobilisme que les jeunes praticiens reprochent à leurs Ordres, la lenteur et la timidité des réformes, sont réels. Mais faut-il en accuser l'institution? On raisonne souvent comme si ceux qui exercent le pouvoir dans les Ordres étaient imposés: oublierait-on qu'ils sont élus, et que leur choix dépend des intéressés eux-mêmes? Placer la tutelle des professions libérales entre les mains des pouvoirs publics, c'est-à-dire des services ministériels ou de personnes dépendant de ces pouvoirs, d'une bureaucratie envahissante et irresponsable, serait, à notre avis, un remède pire que le mal.

Appelé à définir l'Ordre professionnel à l'occasion d'un recours, le Conseil d'Etat n'a pas pris le risque de se lier par une formule. Mais il a dit au moins **«qu'un Ordre - celui des médecins - n'était pas un établissement public»** (335).

Nous pensons qu'il est heureux qu'il en soit ainsi.

(335) Bernard CHENOT, ancien ministre, conférence *«La liberté, les Ordres et l'Etat»*, Rev. Ordre 1er trim. 1975.

CONCLUSION

L'Ordre des vétérinaires fait partie d'un ensemble d'institutions analogues, dont certaines sont très anciennes et dont la plupart ont été créées depuis 1942: toutes caractérisent les professions dites «libérales», auxquelles elles assurent, selon une conception traditionnelle, une autonomie de fonctionnement plus ou moins large à l'égard de l'Etat.

Cette autonomie est assurée par la délégation à chaque Ordre de «pouvoirs», qui sont des attributs de la puissance publique, et qui, à défaut, seraient exercés directement par des organismes d'Etat: pouvoir réglementaire et administratif, transférant aux organismes de l'Ordre le droit d'édicter, à la place des agents de l'Exécutif, les règles obligatoires concernant le droit d'exercer et les modalités d'exercice de la profession; pouvoir disciplinaire, conférant à ces organismes le droit de sanctionner les infractions à ces règles, comme le ferait un tribunal.

La mise en oeuvre des pouvoirs ainsi délégués entraîne une contrainte, qui n'est pas toujours supportée aisément par les assujettis, mais qui est la conséquence nécessaire du transfert d'autorité à l'organisme professionnel.

«La profession libérale comporte un principe de monopole et implique chez ses membres une certaine indépendance. Monopole et indépendance ne sont pas seulement des privilèges, ils entraînent des obligations, et c'est dans ce jeu du devoir professionnel et de la liberté que l'Ordre

révèle le style de la profession dont il garde et développe les traditions» (336).

Dans l'ensemble des Ordres professionnels, celui des vétérinaires suscite peu de contestations quant à l'exercice de ses pouvoirs. Par rapport au nombre de ses membres, les actions disciplinaires y sont assez rares, et le nombre des litiges montant jusqu'au Conseil d'Etat est infime.

Faut-il en conclure que tout y va pour le mieux? Un tel optimisme serait excessif. Toute institution est perfectible, et l'Ordre pourrait certainement améliorer ses techniques, s'adapter à de nouveaux besoins. **«L'Ordre est conscient qu'une évolution est nécessaire»**, écrivait récemment le président Armand GEORGES (337).

De l'étude que nous avons faite, portant sur le fonctionnement actuel de l'Ordre, sur les textes (Code de déontologie et Règlement) qui traduisent ses conceptions et ses méthodes, il est possible de dégager les grandes lignes de l'évolution souhaitable ou nécessaire.

Les modifications nous ont paru devoir s'orienter dans deux grandes directions:

1 - Dans la forme, certains textes souffrent d'une imprécision regrettable, comportent des lacunes ou des contradictions: leurs rédacteurs n'ont pas suffisamment assimilé la technique du langage juridique. Certes, les imperfections que nous avons relevées sembleront porter sur des détails; mais aucun détail n'est négligeable, dès lors qu'il s'agit d'édicter des règles impératives, assorties de sanctions: il importe que chacun sache exactement à quoi il est tenu, ce qui lui est interdit. Les règles de procédure même ne sont pas indifférentes, dans la mesure où elles garantissent les droits de la défense.

Une meilleure rédaction de certains textes est d'autant plus souhaitable que le Conseil d'Etat s'attribue un droit de contrôle sur les décisions des Ordres professionnels, et censure aussi bien les atteintes aux droits de la défense que de simples vices de forme.

Nous avons signalé, à l'occasion de l'examen des textes, ceux qui nous semblent devoir faire l'objet d'une rédaction plus précise ou plus juridique.

(336) *«La liberté, les Ordres et l'Etat»*, conférence de M. Bernard CHENOT, ancien Ministre, Revue de l'Ordre, 1er trimestre 1975.

(337) *«Le mot du Président»*, Revue de l'Ordre, 2è trim. 1975.

Parfois même des règles de pure forme traduisent des conceptions qu'on pourrait soumettre à une révision, par exemple, dans l'action disciplinaire, la confusion des attributions du rapporteur avec son rôle de juge; ou encore le contrôle excessif imposé à l'occasion d'un simple changement de résidence.

2 - Par ailleurs, toutes les professions libérales sont actuellement en voie de mutation, subissent l'évolution générale des mœurs et des conditions de la vie sociale. Bien qu'il soit moins directement concerné que d'autres par cette évolution, l'Ordre des vétérinaires n'échappe pas à ce besoin de rajustement.

La pratique de l'association professionnelle se généralise et présente des avantages: il serait souhaitable que les règles de l'Ordre soient aménagées dans le sens d'une plus grande liberté de collaboration. Les relations confraternelles se compliquent: même si un certain contrôle des divers contrats entre vétérinaires ne peut être éludé, il serait utile de mieux préciser les clauses essentielles qui doivent y figurer, ou celles qui y sont prohibées. Le développement des clientèles urbaines semble devoir imposer des modifications aux règles concernant la création de cabinets dans les agglomérations...

Plus délicat encore apparaît le rôle de l'Ordre dans le contrôle de la moralité et de la dignité de vie de ses membres. L'évolution des mœurs tend au libéralisme. Même si la pratique ne révèle pas, en ce domaine, d'abus d'autorité, un aménagement des textes permettrait de réduire ce risque théorique. Quels actes, quels comportements doivent aujourd'hui être considérés comme de nature à porter atteinte à la considération qui doit rester attachée à la profession? S'en rapporter à l'appréciation des juridictions disciplinaires, c'est parfois imposer le respect de règles archaïques; c'est en tous cas prendre le risque d'un arbitraire incompatible avec la stricte définition des infractions, telle qu'elle s'impose dès lors qu'il s'agit de sanctions comparables à celles du droit pénal.

L'Ordre se réserve un contrôle très rigoureux à l'égard des interventions qu'un vétérinaire peut faire à la télévision, ou de certains moyens de publicité qu'il considère encore comme incompatibles avec la dignité de la profession. Mais il se désintéresse de la pratique des honoraires abusifs, ou de la fraude fiscale commise par ses membres.

Dans tous ces domaines, nous convenons que le rôle du Conseil supérieur n'est pas facile. Mais il est investi d'une mission qui ne peut se borner à l'immobilisme. La conciliation de l'évolution nécessaire avec le maintien des traditions respectables sera toujours mieux assurée par un organisme professionnel que par des règlements administratifs impersonnels; mais c'est par l'exercice effectif de ce rajeunissement que l'Ordre justifiera le mieux les pouvoirs qui lui sont attribués. Une tâche difficile va lui incomber dans la défense de la profession contre le risque d'invasion par des praticiens étrangers dans le cadre des accords européens.

Pour l'accomplissement de ces tâches, le Conseil supérieur verra, lors du prochain renouvellement, le nombre de ses membres passer de 10 à 12: c'est une innovation heureuse. On pourrait aussi développer le rôle consultatif de la réunion des présidents des conseils régionaux. L'essentiel, à notre avis, c'est qu'on prenne bien conscience de la nécessité de ce travail de refonte des textes: tous nos grands Codes subissent des bouleversements profonds, comment notre Code de déontologie resterait-il figé dans sa rédaction de 1946? Tout organisme vivant doit s'adapter aux conditions nouvelles: ce n'est pas seulement une loi de la biologie, mais aussi de la vie sociale et professionnelle.

Vu :

LE DIRECTEUR

de l'École Nationale Vétérinaire de Lyon,

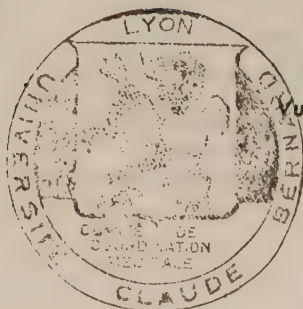
LE PROFESSEUR RESPONSABLE

de l'École Nationale Vétérinaire,

Vu:

~~XXIX DOYEN XX~~

LE PRÉSIDENT DE LA THÈSE,



Vu et permis d'imprimer

LYON, le - 7 MAI 1976 - 19

LE ~~RECTOR~~, PRÉSIDENT ~~DU CONSEIL~~ DE L'UNIVERSITÉ

Président du Comité de Coordination des Etudes Médicales

D. GERMAIN

BIBLIOGRAPHIE

INDEX ET TABLES

BIBLIOGRAPHIE

Auteurs:

- M. le Professeur BRION : «**Précis de législation vétérinaire**», 4è éd. 1970 (Editions Vigot frères, Paris).
- Pierre MERCIER : «**Sur l'Ordre des vétérinaires**», thèse 1964, Toulouse.
- Alain CHARTIER : «**L'Ordre des vétérinaires: pouvoirs administratifs et disciplinaires, rôle social**», thèse 1968, Alfort.
- M. le Professeur COTTEREAU : «**Aperçus prospectifs**», revue de l'Ordre des vétérinaires, 3è trim. 1974.
- M. le Professeur COUTURIER : Exposé fait à l'Assemblée générale des bureaux des Conseils régionaux le 20 juin 1974, Revue de l'Ordre des vétérinaires, 4è trim. 1974.

- Pierre STILLMUNKES : « **La notion de profession libérale et son évolution récente** », Actualité juridique, éd. Droit administratif, 1964-I-403.
- René SAVATIER : « **L'origine et le développement du droit des professions libérales** », Archives de philosophie du droit, série 1954.
- Jean SAVATIER : « **Etude juridique de la profession libérale** », thèse droit Poitiers, 1947.
- Dr PORTES : « **A la recherche d'une éthique médicale** », Paris 1954.
- M. le professeur LIET-VEAUX : « **La profession d'architecte** », Librairies techniques, Paris, 1954.
- G. STEFANI et G. LEVASSEUR : « **Droit pénal général** », Dalloz, 7è éd. 1973.
- E. VERGE et G. RIPERT : « **Nouveau répertoire de droit** », Dalloz, 4 vol. et supplément 1975.
- Bernard PAULIN : « **Les règles générales de procédure** » (administrative), Actualité juridique, éd. Droit administratif, janvier 1964.
- M. le professeur A. DE LAUBADERE : « **Traité de droit administratif** », Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1975.
- M. le professeur G. VEDEL : « **Droit administratif** », Presses universitaires de France, Paris, 5è éd. 1973.

HEILBRONNER

: «**Le pouvoir professionnel**», Etudes et documents du Conseil d'Etat, 1952.

Périodiques:

Recueil des arrêts du Conseil d'Etat

Bulletin des arrêts de la Cour de Cassation:

- Chambres civiles
- Chambre criminelle

Gazette du Palais:

- bulletins bi-mensuels
- Tables alphabétiques quinquennales de 1955 à 1970
- 18è table générale 1971-1973.

L'Actualité juridique (revue mensuelle), édition Droit administratif.

La Semaine juridique, édition des Jurisclasseurs

Recueil Dalloz, devenu Dalloz-Sirey.

Annales des Loyers:

- revue mensuelle
- numéros spéciaux

Revue de l'Ordre des vétérinaires (trimestrielle)

Bulletin du Syndicat National des vétérinaires français.

INDEX DES AUTEURS CITES

Le présent index renvoie aux numéros des notes où les auteurs sont cités:

BEAUMARCHAIS: 125.

BRETHER de la GRESSAYE: 285.

BRETON (Guy): 167.

BRION (A.): 17, 30, 31, 33, 49, 50, 55, 68, 99, 170, 180.

CHARTIER (Alain): 8, 37, 320, 324.

CHENOT (Bernard): 335, 336.

COTTEREAU: 10, 31, 51, 53, 165.

COUTURIER: 32, 33, 39, 40, 45, 52, 103, 106, 116.

FAU (Guy): 166.

GAZIER: 143, 305.

GEORGES (Armand): 67, 337.

GIVORD et GIVERDON: 222.

HAURIOU: 9.

HEILBRONNER: 22, 283, 333.

LAUBADERE (A. de): 12, 28, 34, 36, 283, 289, 290, 292, 293, 301, 319.

LAFARGE (Ph.): 179, 181, 224.

LAPLATTE (C.) : 160.

LIET-VEAUX: 7, 22, 256, 262.

LORTAT-JACOB: 121.

MELENNEC et **BELLEIL**: 174.

MERCIER (Pierre): 93.

PAULIN (Bernard): 111, 118.

PERREAU: 180.

PORTES (Dr.): 3

QUENEAU (Raymond): 159.

SAVATIER (Jean): 5, 179.

SAVATIER (René): 2.

STEFANI (G.) et **LEVASSEUR** (G.): 62, 79, 82, 153, 154, 156.

STILLMUNKES (Pierre): 1, 6, 24, 279, 282, 334.

THIERRY: 180.

TOULEMON: 177.

VEDEL (Georges): 25, 27, 66, 155, 319.

VUGHT: 142, 304.

VUILLAUME: 57.

INDEX DES ARRETS CITES

Le présent Index renvoie aux numéros des notes où les arrêts sont cités.

CONSEIL D'ETAT

Date de l'arrêt	Nom	No des notes
24 janvier 1902		14
22 avril 1932		15
28 février 1936		313
19 février 1943	Nicol	330
2 avril 1943	Bouguen	26, 280
6 octobre 1944	Sassot	316
2 février 1945	Moineau	287, 310
7 février 1947	Froustey	287
5 décembre 1947		316
20 février 1948	Dubois	310
30 juillet 1949		292
13 janvier 1950		200
10 février 1950	Ordre pharm.	318
29 juillet 1950	Comité experts comptables	11, 327

4 janvier 1952	Pourcelet	311, 318
3 novembre 1952		271
15 février 1953	Grunberg	318
12 décembre 1953	De Bayo	35, 65, 284
28 janvier 1954		325
1er octobre 1954	Delle Costier	316, 324
12 décembre 1955		65
23 décembre 1955		144
11 mai 1956	Chomat	84
8 juin 1956	Anestoy	145
22 mars 1957		88
28 mars 1957		316
8 novembre 1957	Barthel-Weygmann	42, 90, 316, 322
5 novembre 1958		197
4 mai 1959		298
26 juin 1959		22
9 mars 1960	Jourdan	308
13 janvier 1961		296
16 janvier 1961	Hervé	309
9 mars 1962	Doux	63, 291
13 juillet 1962		161, 328
30 janvier 1963		71
31 mai 1963	Kraemer	70, 72
26 juin 1963		164, 270
11 octobre 1963		302
16 octobre 1963		297
30 octobre 1963		306
8 novembre 1963 (1)	Lacour	110
8 novembre 1963 (2)	Coop. insémin. Vienne	114
4 janvier 1964	Rainaut	200
18 novembre 1964		105, 118
15 octobre 1965		123
9 février 1966		92
15 avril 1966		300, 301
18 novembre 1966		173, 192
7 avril 1967	Koster	138
5 mai 1967	Gazel de la Contrie	143
17 mai 1968	Feuillette	34, 59, 201, 286
27 mai 1968		235

28 novembre 1968	Ferrary	199
20 décembre 1968	Vernède	202
14 février 1969	Assoc. nat. des médecins	11, 216, 219, 227
6 février 1970		16
13 mai 1970	Brévent	291
3 juillet 1970		226
30 octobre 1970		200
13 novembre 1970		16
11 décembre 1970		134
1er février 1971		126
19 novembre 1971	Dame Tonnelin	38, 332
12 avril 1972		172
27 octobre 1972		122
8 novembre 1972	Dame Ageron	198
24 novembre 1972		141, 295, 304, 321
8 novembre 1974	Ass/ nat. avocats c/Tinayre	96, 113

COUR DE CASSATION

Date de l'arrêt	Chambre	No des notes
7 juin 1842	Réunies	81
2 décembre 1844	Civ.	222
22 août 1860	Req.	151
23 décembre 1868	Civ.	76
18 mai 1871	Civ.	222
26 juillet 1877	Civ.	149
15 juin 1882	Réunies	109
18 avril 1887	Req.	120
24 juillet 1900	Civ.	117
29 mars 1911	Civ.	76
17 mai 1911	Req.	230
2 décembre 1913	Civ.	107
9 décembre 1918	Civ.	124
1er avril 1924	Civ.	150, 151
24 juin 1925	Req.	210
31 octobre 1927	Req.	228
12 mai 1929	Civ.	163
14 janvier 1933	Crim.	178
16 avril 1935	Crim.	146
23 octobre 1939	Civ.	137

28 mai 1945	Req.	150
8 mai 1947	Crim.	176
28 mars 1950	Crim.	315
17 octobre 1951	Civ.	247, 251
4 novembre 1953	Crim.	139
29 avril 1954	Civ.	251
25 juin 1954	Soc.	132
9 juillet 1954	Soc.	132
30 novembre 1955	Crim.	43
7 mars 1956	Civ. 1ère	253
28 octobre 1956	Crim.	80
29 décembre 1956	Com.	186
14 juin 1957	Civ. 1ère	104
27 janvier 1958	Civ. 1ère	18
19 février 1958	Crim.	19, 218
8 octobre 1958	Crim.	44, 152
5 mai 1959	Civ. 1ère	108
9 novembre 1959	Civ. 1ère	253
18 novembre 1959	Crim.	128
11 février 1960	Crim.	176
5 octobre 1960	Crim.	41, 43
27 décembre 1960	Civ. 1ère	101
18 janvier 1961	Crim.	44, 152
23 janvier 1961	Civ. 1ère	259
26 janvier 1961	Crim.	183
18 avril 1961	Civ. 1ère	249
8 mai 1961	Com.	223
9 mai 1961	Civ.	256, 261
17 mai 1961	Civ. 1ère	260
21 décembre 1961	Crim.	183
6 février 1962	Civ. 1ère	258
7 février 1962	Crim.	20
13 mai 1963	Réunies	236
4 juillet 1963	Civ.	253
8 juillet 1963	Civ. 1ère	273
16 décembre 1964	Civ. 2è	213
18 décembre 1964	Civ. 2è	213
8 janvier 1965	Soc.	207
31 mars 1965	Crim.	85, 184

20 juillet 1965	Com.	223
7 octobre 1965	Civ. 1ère	47
22 mars 1966	Com.	232
18 mai 1966	Com.	213
17 octobre 1966	Com.	229
22 décembre 1966	Crim.	175
21 février 1967	Com.	232
28 février 1967	Civ. 1ère	248
27 juin 1967	Crim.	174
20 décembre 1967	Crim.	185
23 janvier 1968	Civ. 1ère	246, 258, 267
5 février 1968	Com.	212
14 février 1968	Soc.	48
19 mars 1968	Com.	232
17 juin 1968	Civ. 1ère	104
7 octobre 1968	Civ. 1ère	271
15 octobre 1968	Com.	234
4 novembre 1968	Soc.	47
17 mars 1969	Civ. 3è	214
16 juin 1969	Com.	229
2 juillet 1969	Soc.	46
3 octobre 1969	Civ. 3è	265
25 janvier 1970	Soc.	47
18 juin 1970	Civ. 1ère	239, 241
3 décembre 1970	Civ. 3è	238
15 décembre 1970	Soc.	47
18 mai 1971	Civ. 3è	222
17 février 1972	Crim.	204
16 mars 1972	Crim.	204
3 juillet 1972	Com.	211
9 novembre 1972	Crim.	19
19 décembre 1972	Civ.	190, 203
3 janvier 1973	Crim.	205
13 mars 1973	Civ.	246
4 juillet 1973	Civ. 2è	91
17 octobre 1973	Civ. 1ère	215
27 novembre 1973	Crim.	207 bis
27 février 1974	Soc.	207 bis
24 avril 1974	Civ. 1ère	75

23 avril 1975	Soc.	48
5 juin 1975	Civ. 1ère	158 bis
2 octobre 1975	Civ. 1ère	61
15 octobre 1975	Civ. 1ère	60, 64
17 octobre 1975	Mixte	162
29 octobre 1975	Civ.	194
5 novembre 1975	Civ.	96

COURS D'APPEL

Cour	Date des arrêts	No des notes
Aix-en-Provence	20 janvier 1965	160
Bourges	1er mars 1965	208
Colmar	27 juillet 1945	89
	1er octobre 1954	187
	16 décembre 1957	252
	24 novembre 1967	54
Douai	15 juillet 1949	22
Grenoble	22 décembre 1972	100
Lyon	27 septembre 1972	207
Nancy	18 juin 1912	209
	25 janvier 1950	323
Paris	10 mars 1911	250
	14 janvier 1963	254
	30 mars 1965	212
	25 janvier 1969	252, 254
Rennes	20 novembre 1964	252
Rouen	29 octobre 1957	254
	23 juin 1969	19
	25 avril 1974	225

TRIBUNAUX

Tribunal	Date des jugements	Chambre	Notes
Clamecy	8 janvier 1952	Correct.	22
Foix	31 mars 1948	Civ.	235
Lille	12 mars 1957	Civ.	255
St-Jean d'Angely	5 décembre 1879		182
Seine	15 décembre 1956	Correct.	21, 218

TABLE DES MATIERES

Dédicaces	IX
Table des abréviations	1
INTRODUCTION	3
Rôle et pouvoirs de l'Ordre	6
Comparaison avec d'autres Ordres	13
Organisation interne de l'Ordre	16
PREMIERE PARTIE: CONTENTIEUX DE L'INSCRIPTION	
AU TABLEAU	19
Généralités	21
Section 1: MODALITES DE L'INSCRIPTION	25
Section 2: HYPOTHESES DIVERSES	31
Décès	31
Changement de résidence	32
Démission	35
Réinscription	35
Propriété du tableau	36
Section 3: QUI DOIT ETRE INSCRIT?	39
Nationalité	45

Section 4: MOTIFS DE REFUS D'INSCRIPTION	49
Section 5: VOIES DE RECOURS	53
DEUXIEME PARTIE: LA JURIDICTION DISCIPLINAIRE	57
Généralités	58
Plan	61
Chapitre I : LA COMPETENCE DES CHAMBRES DISCIPLINAIRES	63
Section 1: COMPETENCE TERRITORIALE	65
Section 2: COMPETENCE A L'EGARD DES PERSONNES	69
Section 3: COMPETENCE TENANT A LA NATURE DES INFRACTIONS	73
Chapitre II: PROCEDURE DE L'ACTION DISCIPLI- NAIRE	79
Généralités	79
Section 1: COMPOSITION DE LA CHAMBRE	83
Section 2: SAISINE DE LA CHAMBRE DISCIPLINAIRE	89
Section 3: INSTRUCTION PREALABLE	95
Rapporteur	96
Décision du président	98
Section 4: INSTRUCTION DEVANT LA CHAMBRE REGIONALE	101
Section 5: LA DECISION	107
Notification	110
Section 6: VOIES DE RECOURS	113
Chapitre III: LES SANCTIONS	127
Section 1: NATURE DES SANCTIONS	129
Section 2: LISTE DES SANCTIONS	131
Section 3: EXECUTION DE LA PEINE	135
Réduction du délai	139
Révision	140

Chapitre IV: LES INFRACTIONS PASSIBLES DE SANCTIONS DISCIPLINAIRES	141
Généralités	141
Section 1: INFRACTIONS PENALES	145
Section 2: FAUTES CONTRAIRES A L'HONNEUR OU A LA MORALE	149
Section 3: INFRACTIONS AU CODE DE DEONTO- LOGIE	155
Généralités	155
Article 3: Tromperies et titres	157
Articles 4 à 7: Presse et publicité	160
Article 8: Secret professionnel	161
Article 9: Fonction publique	164
Article 10: Couverture de personnes non qualifiées	164
Article 11: Délivrance de médicaments	165
Article 12: délivrance de certificats	165
Article 13: Incompatibilités	166
Articles 14 et 15: Rapports confraternels	168
Article 16: Clientèle	169
Articles 17 et 18: Installation	169
Article 19: Publicité	170
Article 20: Compérage	172
Article 21: Racolage de clientèle	172
Articles 22, 30 et 34: Cabinets et consultations	173
Articles 23, 25 et 26: Aide et remplacement	177
Articles 24, 27 et 28: Abandon de cabinet et décès	178
Article 29: Cabinet secondaire	179
Article 31: Distance d'établissement	181
Articles 35 et 36: Obligation de soins	182
Articles 38 à 43: Appel d'un consultant	185
Article 44: Expertise	186
Article 45: Associations	187
Article 46: Démission	198
Articles 47 à 49: Honoraires	202
Section 4: LACUNES DU CODE DE DEONTOLOGIE	209
Section 5: CESSION DE CABINET OU DE CLIENTELE	215
Section 6: LA COTISATION	223

TROISIEME PARTIE: LES RECOURS AU CONSEIL D'ETAT	229
Section 1: LES RECOURS	233
Section 2: DELAI ET FORME DES RECOURS	237
Section 3: SURSIS A L'EXECUTION	239
Section 4: POUVOIR DU CONTROLE DU CONSEIL D'ETAT	241
Section 5: EFFETS DE L'ARRET	245
Réparation du préjudice	246
Section 6: BILAN DES EXCES DE POUVOIR	249
 CONCLUSION	 255
 BIBLIOGRAPHIE	 261
INDEX DES AUTEURS CITES	267
INDEX DES ARRETS CITES	269
Conseil d'Etat	269
Cour de Cassation	271
Cours d'appel	274
Tribunaux	274
 TABLE DES MATIERES	 275

